

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM SANTA CATARINA:
um estudo exploratório

THIAGO SOUZA ARAÚJO

FLORIANÓPOLIS

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM SANTA CATARINA:
um estudo exploratório

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas como requisito parcial para a conclusão do Curso de Ciências Econômicas.

Acadêmico: Thiago Souza Araújo

Orientador: Prof. Rabah Benakouche

Área de Pesquisa: Viabilidade econômico-financeira e Planejamento Público.

Palavras Chave: 1. Parcerias Público-Privadas ;
2. Prêmio-Risco;
3. Desenvolvimento sócio-econômico;
4. Planejamento Público.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 ao aluno Thiago Souza Araújo na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Rabah Benakouche
Presidente

Prof. João Randolfo Pontes
Membro

Profa. Valéria Lopes Ribeiro
Membro

FLORIANÓPOLIS
2007

Nada é mais importante do que criar um ambiente no qual as pessoas sintam que fazem uma diferença. Não há como se sentir bem em relação ao que você está fazendo sem acreditar que está fazendo uma diferença.

(Jack Stack)

AGRADECIMENTOS

À DEUS, por ter colocado essas pessoas tão especiais na minha vida.

À ROSEMERI SOUZA ARAÚJO e ISAÍAS JOÃO ARAÚJO, meus amados pais, a quem agradeço o amor, o carinho e a compreensão, peculiarmente, ao longo dessa jornada.

À ELIZIANE MARA DE SOUZA, grande companheira, que me apoiou com seu carinho e amor nesses momentos tão difíceis.

À PROFESSORA IVONETI RAMOS, que nos momentos mais críticos, mesmo estando atarefada, se dispôs a ler e reler o trabalho apontando valorosas sugestões, mesmo no meio de feriados prolongados e 'dias santos'. São atitudes como essa, de bondade e solidariedade, que me faz acreditar novamente num futuro melhor e mais cooperativo. Muito obrigado.

AO PROFESSOR FERNANDO SEABRA, pela sugestão do tema, pelos ensinamentos ao longo do curso, que foram fundamentais para esse trabalho, assim como também pelo apoio ao longo da elaboração da monografia.

AO PROFESSOR RABAH BENAKOUCHE, pela orientação nesse trabalho.

AO THIAGO PAULO e RODRIGO NIVALDO pela amizade e pelos estudos em grupo ao longo do curso que me encorajaram a chegar até aqui, assim como também pelo apoio moral para concluir o presente trabalho.

À DEISE E. GESSNER, EDUARDO J. SOARES e RAFAEL A. LENTZ, por doarem seu precioso tempo para ajudar na revisão gramatical deste trabalho.

À TODOS OS AMIGOS, que compreenderam minha ausência nesses meses em que me entreguei ao trabalho de pesquisa e elaboração dessa monografia.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 9 |
| 1.1. TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA | 12 |
| 1.2. OBJETIVOS | 12 |
| 1.2.1. Objetivo geral: | 12 |
| 1.2.2. Objetivos específicos: | 12 |
| 1.3. METODOLOGIA | 12 |
| 1.4. JUSTIFICATIVA | 13 |
| 1.5. LIMITAÇÕES DO ESTUDO | 14 |
| 2. REVISÃO DA LITERATURA | 15 |
| 2.1. FUNÇÕES DO GOVERNO | 15 |
| 2.2. CRISE DO ESTADO MODERNO | 16 |
| 2.2.1. Crise no Brasil: Fatores que levaram à iniciativa das PPPs | 9 |
| 2.3. FUNDAMENTOS DAS PPPS | 23 |
| 2.4. ORIGENS DAS PPPS NO CENÁRIO MUNDIAL | 28 |
| 2.5. TAXONOMIA DAS PPPS | 30 |
| 3. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PPPS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA | 33 |
| 3.1. CARACTERÍSTICAS CONCEITUAIS DAS PPPS BRASILEIRAS | 33 |
| 3.2. IMPORTÂNCIA DAS PPPS PARA O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO | 36 |
| 3.3. RISCOS E BENEFÍCIOS DAS PPPs BRASILEIRAS | 38 |
| 3.4. ASPECTOS PRÁTICOS DE UM PROJETO DE PPP NO BRASIL | 42 |
| 3.5. ESTUDO ECONÔMICO - FINANCEIRO | 46 |
| 4. PPPS EM SANTA CATARINA: ESTUDO SOBRE O CASO DO PORTO DE IMBITUBA | 53 |
| 4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO: SETOR PORTUÁRIO | 54 |
| 4.2. FORMAÇÃO DA PPP PARA O PORTO EM SANTA CATARINA | 56 |
| 4.3. ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA PARA O CASO DO PORTO DE IMBITUBA | 58 |
| 4.4. PROJETO CONCEITUAL DO PORTO | 61 |
| 4.5. VIABILIZAÇÃO DO PROJETO DE PPP: VIABILIZAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E REDUÇÃO DOS RISCOS | 63 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 69 |

| | |
|--|-----------|
| 5.1. CONCLUSÕES | 69 |
| 5.2. SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS..... | 70 |
| ANEXO 1 - LEI No 11.079 – Lei das PPPs | 77 |
| ANEXO 2 - LEI Nº 12.930, Lei das PPPs de Santa Catarina | 90 |
| ANEXO 3 - ESTRUTURA LOGÍSTICA DE SANTA CATARINA. | 97 |

RESUMO

ARAUJO, Thiago Souza: **Parcerias público-privadas em Santa Catarina: um estudo exploratório**. 97 p. 2007. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

O trabalho realiza um estudo sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs), abordando uma série de artigos e livros a respeito do assunto. Inicia-se com uma revisão de literatura a respeito da crise do Estado moderno, destacando dentre outros problemas a falta de infraestrutura para permitir o desenvolvimento econômico. A seguir realiza-se a apresentação das origens das PPPs em outros países e no Brasil e então são identificados quais são os benefícios e riscos dessa modalidade contratual de viabilização de projetos do ponto de vista do setor público, do setor privado e da sociedade. Após o estudo teórico parte-se para uma análise mais pragmática voltada ao caso do Brasil e, em específico, o caso de Santa Catarina. Essa tarefa é desempenhada em forma de uma pesquisa exploratória sobre o tema PPPs no Estado de Santa Catarina, utilizando como exemplo uma simulação de um projeto de ampliação de capacidade para o Porto de Imbituba.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Prêmio-Risco; Desenvolvimento sócio-econômico; Planejamento Público.

ABSTRACT

This work accomplishes a study on the Public Private Partnerships (PPPs), approaching a series of articles and books regarding the subject. It begins with a literature revision regarding the crisis of the modern State, highlighting among other problems the infrastructure lack to allow the economical development. After that, there is a presentation of the origins of PPPs in other countries and in Brazil. In this point there is an analisys of which are the benefits and risks of that contractual modality of projects by the point of view of the public sector, of the private sector and society. After the theoretical study it breaks for a more pragmatic analysis turned to the case of Brazil and, in specific, the State of Santa Catarina. That task is carried out in form of an exploratory research on the theme PPPs in the State of Santa Catarina, using as example a simulation of a project of capacity amplification in the harbour 'Porto de Imbituba'.

Keywords: Public-private partnerships; risk premium; economic-social development; public planning.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre as parcerias público-privadas (PPPs), que são uma forma de realização de projetos públicos contando com aporte de capital e gerência do projeto por entidades privadas. O assunto é abordado trazendo o funcionamento dessa modalidade contratual em outros países e contextualizado no caso brasileiro, posteriormente são analisadas as possibilidades que se abrem para o Estado de Santa Catarina. Essa modalidade contratual é uma forma de viabilizar projetos públicos. No presente estudo, será utilizado como foco para a identificação do atual estado de efetividade das PPPs o caso do porto de Imbituba.

Justifica-se o presente trabalho pela necessidade de ampliação de infra-estrutura logística para a expansão do comércio internacional, que depende muito do transporte aquaviário e, conseqüentemente, de portos com capacidade adequada. A escolha da modalidade contratual ‘parceria público-privada’ é conseqüência da melhor adequação ao projeto escolhido, além de ser uma novidade no ambiente jurídico que apresenta um grande potencial de alavancagem do desenvolvimento econômico no Brasil.

1.1. TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O Estado desenvolvimentista no Brasil, principalmente a partir da metade do século passado, vinha atribuindo para si aquelas atividades com prazo de maturação muito longo ou baixo retorno sobre o investimento, mas que precisavam ser empreendidas para que houvesse integração regional, fontes energéticas, logística e demais fatores de infra-estrutura necessários ao desenvolvimento econômico do país.

Nos últimos anos, porém, a situação do Estado, tanto na esfera federal quanto estadual ou municipal, têm sido comprometida em termos financeiro-orçamentários, principalmente em função do seu endividamento.

Como exposto anteriormente, o Estado está ameaçado: enfrenta falta de verbas, volatilidade financeira internacional, baixo crescimento. Tanto o meio acadêmico, quanto os órgãos representativos de classe, além de outras instituições percebem esse fato: o crescimento econômico inadequado, a crise fiscal, o aumento do desemprego e da violência, vêm aumentando o descontentamento das populações nesses países. (PEREIRA, 2004, p. 2)

No Brasil, recentemente, por exemplo, a confederação nacional das indústrias ao realizar análises do setor industrial aponta a necessidade de investimentos na economia, principalmente em infra-estrutura e indústria de base:

O diretor executivo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento industrial (IEDI), Júlio Gomes de Almeida, diz que os investimentos necessários para manter o crescimento sustentado da economia não estão vindo. "Os anúncios de novos projetos caíram, especialmente em infra-estrutura e na indústria de base" (Revista da indústria brasileira, Agosto 2005, p.16)¹

Na mesma reportagem, o economista do IEDI diz que o governo deveria fazer um esforço para aumentar rapidamente a formação bruta de capital fixo no país, repensar a regulamentação para investimentos em infra-estrutura e promover uma nova rodada de desoneração. Outro documento da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), o informe conjuntural do segundo trimestre de 2006, traz como manchete da capa: "Crescimento maior depende de investimentos públicos", mas o governo não possui capacidade de investimento. Esses são indicativos claros da necessidade de aporte de capital privado no setor de infra-estrutura.

¹ Revista editada pela Confederação Nacional das Industrias (CNI), no Brasil.

O artigo de Midttun² aponta a importância da interação entre governo, sociedade e setor produtivo privado, tanto no modelo do *welfare state* keynesiano quanto no neoliberal. A PPP é uma alternativa viável para reconstrução do Estado no sentido de cumprir suas funções essenciais no Brasil. Além disso, numa economia como a brasileira, os investimentos em infra-estrutura geram efeito multiplicador, o que alavanca o desenvolvimento. Os ganhos marginais são decrescentes, de forma que onde há poucos investimentos os retornos tendem a ser maiores.

Dada essa necessidade de investimento em infra-estrutura, uma opção que se torna viável é a engenharia financeira denominada Parceria Público-Privada (PPP).

Segundo se pretende instituir, a PPP será um acordo jurídico celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas para a implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público em geral, por meio de investimentos privados. Em contra partida, como regra geral, o ente privado “explorará” o empreendimento para auto-ressarcir e remunerar o que investiu, ou contará com a complementação financeira do ente público para garantir aquela contra partida naqueles projetos que não se mostrem auto-sustentáveis. (POLTRONIERI, Renato, 2006)³

O Estado de Santa Catarina destaca-se em termos de infra-estrutura em relação ao transporte marítimo de média escala, possuindo três portos mais significativos em termos de comércio exterior: o porto de São Francisco, de Itajaí e de Imbituba. Contudo, possui uma infra-estrutura ainda deficitária face ao potencial econômico que apresenta. Apesar do privilégio de possuir três portos, estes se encontram defasados quanto à necessidade de escoamento da produção devido ao aumento da inserção da economia brasileira no comércio internacional. No porto de Imbituba é evidente a necessidade de modernização dos equipamentos e ampliação da capacidade. Há um projeto modesto de modernização já em implementação e um grande projeto em fase de estruturação.

Assim, a Parceria Público-Privada constitui-se numa opção viável de investimento em infra-estrutura, especialmente em uma situação como a do Porto de Imbituba, por conjugar o *expertise* gerencial privado e somar a capacidade de endividamento estatal com a capacidade de investimento do setor privado.

Para superar essas dificuldades o estado de Santa Catarina implementou recentemente a SC Parcerias, que visa buscar as parcerias no âmbito público-privado. Diante do exposto, o

² MIDTTUN, Atle: Realigning business, government and civil society: emerging embedded relational governance beyond the (neo) liberal and welfare state models. Corporate Governance; Volume: 5, Issue: 3; 2005, Conceptual paper.

³ Artigo em meio eletrônico disponível em: [www.demarest.com.br/anexos/ Parceria%20Publico%20Privada%20-%20NISHI.doc](http://www.demarest.com.br/anexos/Parceria%20Publico%20Privada%20-%20NISHI.doc) . É interessante ressaltar que esse é um tema relativamente novo no Brasil, de maneira que existem muitos artigos, mas poucos livros sobre o assunto. Renato Poltronieri é Doutorando da PUC/SP.

problema de pesquisa é evidenciar a iniciativa das PPPs em Santa Catarina, analisando o caso do Porto de Imbituba.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo geral:

Apresentar a iniciativa das parcerias público-privadas em Santa Catarina, enfocando o caso do porto de Imbituba.

1.2.2. Objetivos específicos:

1.2.2.1. Abordar a questão da crise do Estado moderno que conduz às PPPs.

1.2.2.2. Contextualizar as PPPs no cenário mundial.

1.2.2.3. Contextualizar as PPPs no Brasil e em Santa Catarina com foco no caso do Porto de Imbituba.

1.3. METODOLOGIA

Por ser a parceria público-privada um tema relativamente novo em Santa Catarina, e também no Brasil, o presente trabalho consiste em uma pesquisa exploratória que tem como principal finalidade desenvolver e esclarecer este tema. A pesquisa exploratória segundo Gil (2002, p.41) “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito”. Por isso, a elaboração de um trabalho de pesquisa exploratória tende a conduzir à formulação de problemas mais precisos ou levantar temas importantes nessa área para serem abordados em trabalhos futuros. Assim, este trabalho busca descrever a realidade das PPPs no Brasil e em Santa Catarina, adotando como exemplo o caso do Porto de Imbituba.

Para tal finalidade realiza-se uma pesquisa documental, relativa à legislação e bibliografia disponível. A pesquisa de campo é realizada utilizando uma estratégia de

entrevistas abertas e não estruturadas. Essa metodologia proporciona que as informações demandadas para a identificação do estágio atual das PPPs em Santa Catarina sejam pesquisadas nos respectivos órgãos em forma de perguntas abertas, o que não restringe a obtenção de informações a respeito do tema, pelo contrário permite que sejam trazidos à tona informações que embora não tivessem sido consideradas relevantes pelo pesquisador podem ter grande relevância para o estudo do tema. A pesquisa de campo, neste trabalho tem uma abordagem eminentemente qualitativa.

A pesquisa de campo é uma etapa qualitativa e exploratória, não havendo interesse estatístico, conforme GIL (2002) “...os estudos de campo procuram muito mais o aprofundamento de questões propostas do que a distribuição das características da população segundo determinadas variáveis” (GIL: 2002, p.59).

Neste trabalho, a pesquisa de campo trata-se de entrevista a contatos com órgãos públicos relacionados de alguma forma às PPPs, basicamente a autarquia “SC Parcerias”, a fim de evidenciar a iniciativa das PPPs em Santa Catarina e órgãos financiadores como o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), utilizando o caso do Porto de Imbituba como foco das reuniões junto à esses órgãos.

1.4. JUSTIFICATIVA

O Estado de Santa Catarina, da mesma forma que o Brasil como um todo, carece de investimentos em infra-estrutura, investimento esse que o setor público não tem condições orçamentárias de realizar. Desta forma, a solução mais viável é o modelo de PPPs, onde há o aporte de capital privado, outras formas de financiamento, maior eficiência produtiva na implementação e gerenciamento do empreendimento, que, teoricamente, continua sendo domínio do setor público e efetivamente retorna ao seu completo domínio após determinado período. Os resultados alcançados por este estudo podem agregar novos conhecimentos a respeito dessa modalidade de engenharia financeira – as Parcerias Público-Privadas – que pode viabilizar muitos empreendimentos e tende a gerar uma ampliação significativa na infra-estrutura existente no Brasil e trazer uma dinamização à economia brasileira.

1.5. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O presente estudo visa introduzir um assunto que é relativamente novo, que conta com uma bibliografia escassa. Este estudo aborda projetos que pela própria legislação não podem ter valor inferior a vinte milhões de reais, portanto projetos grandes, o que envolve muito sigilo em relação à operacionalização dos projetos e torna as informações neles envolvidas confidenciais e, por tanto, restritas.

A autarquia a ser pesquisada, a Santa Catarina Parcerias (SC parcerias), é um órgão recém criado que passa por uma mudança em sua diretoria nesse momento, que decorre da troca de gestão do governo e dificulta ainda mais o trabalho de pesquisa, embora não o tenha inviabilizado.

Desses fatos resulta um difícil acesso à informação sobre projetos, funcionamento da autarquia e também gera imprecisão em relação ao funcionamento das PPPs no Estado, de forma que se pode obter uma visão geral. Portanto, seria equivocado buscar uma análise precisa a respeito daquele órgão (e das PPPs no estado) nesse momento.

A não recepção do pesquisador no porto de Imbituba, apesar da carta de apresentação e das várias ligações telefônicas na tentativa de agendar uma visita, acarretou uma série de restrições e limitações na elaboração do presente estudo, que foram contornadas na medida do possível, obtendo informações em outras fontes e realizando cálculos e estimativas para encontrar valores razoavelmente semelhantes ao real, a fim de viabilizar uma simulação mais criteriosa e próxima da realidade.

Além disso, o fator tempo é sempre um limitador ao trabalho de pesquisa, e não poderia ser diferente no presente trabalho. Em suma, a restrição de informações, questões políticas e tempo foram os principais fatores limitantes dessa pesquisa.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Ao abordar o tema ‘parcerias público-privadas’ é interessante ressaltar o papel do setor público, as dificuldades pelas quais atualmente passa esse setor (crise do Estado moderno), assunto que conduz ao impasse que justificará as PPPs. Ao atingir esse ponto, parte-se para o estudo do tema das PPPs em si, contextualizando-as no cenário mundial e no Brasil.

2.1. FUNÇÕES DO GOVERNO

No estudo da economia, por convenção, divide-se as funções do governo em três funções distintas, quais sejam: alocativa, redistributiva e estabilizadora, conforme exposto por Longo e Troster (1993). Segundo esses autores, a função alocativa consiste na provisão de bens públicos, ou bens que sejam importantes para o desenvolvimento econômico e social.

Ainda para esses autores, a função alocativa está relacionada ao papel do governo como provedor ou fomentador da produção de bens e serviços necessários ao bom desempenho da economia, especialmente nos casos em que o mercado por si só não oferta bens e serviços necessários ao desenvolvimento econômico. Nesse sentido afirmam que

A função alocativa do governo está essencialmente associada à provisão de determinados bens e serviços não oferecidos adequadamente através do sistema de mercado. Esses bens, denominados bens “públicos”, são aqueles em que o sistema de preços é ineficiente para induzir à produção de uma quantidade ótima. (LONGO ; TROSTER, 1993, p.18).

Atualmente, a produção e distribuição em larga escala de bens é uma característica das sociedades modernas. Esse fato conjugado com a internacionalização da produção e o fenômeno da globalização exige infra-estrutura para o escoamento dessa produção, assim como para a importação de bens que são produzidos com maior eficiência em outros países, e podem ser importados quando há demanda:

Segundo o Banco Mundial, os serviços públicos também compõem a infra-estrutura econômica que desempenha uma função estrutural na sociedade e na economia, pois são elementos construtivos da cidadania, do bem-estar e o seu desenvolvimento constitui uma das âncoras do crescimento econômico (DALMAZO, 2003, p. 2).

Porém, nem sempre é possível suprir as necessidades de investimento, atualmente no Brasil há uma grande dificuldade orçamentária de investir-se em obras públicas

Do lado dos economistas, temos como uma das preocupações mais relevantes necessidade de suprir a deficiência da disponibilidade de fundos públicos pela entrada do investimento privado (ROSENBERG, 2006, p.14)

Dessa forma, uma grande inversão de capital privado pode gerar muitos benefícios ao sistema econômico, trazendo inovações tecnológicas que podem gerar uma maior eficiência, ganhos de escala e outros benefícios que serão detalhados mais a frente no presente trabalho. Cabe, no entanto, nesse momento destacar que:

condições tecnológicas do tipo economia de escala podem fazer do monopólio o resultado natural do sistema de mercado. Nesse caso o governo, ao intervir, ou não, pode gerar uma das três soluções: Monopólio privado, monopólio público (empresa estatal), ou regulamentação pública (empresas privadas cuja política tarifária é regulamentada pelo governo). (LONGO ; TROSTER, 1993, p.20)

Nesse contexto, percebe-se que as parcerias público-privadas não apenas enquadram-se na última hipótese, na qual é realizado um estudo e determinada uma tarifa máxima em alguns casos, como consistem numa solução melhor à questão de oferecer serviços e infraestrutura que necessitam de grande escala. Mas nem sempre o governo, responsável pelo setor público, correspondeu à altura suas demandas. Quando isso ocorre há um forte indício de crise no setor público.

2.2. CRISE DO ESTADO MODERNO

Em oposição ao Estado forte⁴, que regulamenta a economia e empreende no sentido de atender as demandas sociais e gerar demanda efetiva para manter a economia em bom funcionamento na metade do século passado, tem-se o neoliberalismo. O neoliberalismo tem como ideologia o Estado mínimo e relega ao mercado o funcionamento da economia. A orientação dessa ideologia é diminuir a estrutura do Estado ao mínimo possível, deixando o mercado (com todas as suas falhas) atender as demandas da nação.

Surge a crise do Estado, incapaz de atender as demandas mais prementes da sociedade. Essas mudanças em direção ao neoliberalismo – em especial na esfera financeira - foram possibilitadas e impulsionadas pelas tecnologias emergentes à época, como a tecnologia da informação, uma vez que possibilitou modificações profundas no sistema capitalista.

⁴ Cujo defensor emblemático dessa visão do papel do Estado é Keynes (1982)

Castells (1999) analisa as transformações sociais e econômicas recentes, e aponta que a partir da década de 70, com a revolução tecnológica da informática, houve uma mudança significativa no sistema econômico capitalista, gerando uma nova economia que esse autor denominou de “informacionalismo”, ou capitalismo informacional, devido às características desse novo modelo de produção:

Uma nova economia surgiu em escala global no último quartel do século XX. Chamo-a de informacional, global e em rede para identificar suas características fundamentais... (CASTELLS 1999, p.119)

O informacionalismo segundo a definição do autor é um sistema de produção informacional, porque a produtividade e a competitividade dos agentes desta economia depende de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos; é um sistema global, porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes, estão organizados em escala global pela conexão direta dos agentes econômicos; é em rede, porque a produtividade é gerada, e a competitividade é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais.

Nesse contexto, o Estado moderno como protetor do cidadão e provedor de serviços públicos encontra-se em crise devido às características da estruturação do Estado, que se apóia em estruturas burocráticas verticalizadas tornando-se lento para mudanças num contexto que exige flexibilidade, agilidade, geração e difusão de conhecimento. O maior impacto dessas mudanças no contexto econômico mundial foi sentido, principalmente, nos estados soviéticos, onde o Estado concentrava a produção:

O estatismo soviético enfrentou uma tarefa bastante difícil no gerenciamento de sua relação com a economia e a sociedade no contexto histórico da transição para o informacionalismo [...] paradoxalmente um sistema construído sob a égide do desenvolvimento das forças produtivas não foi capaz de ingressar na mais importante revolução tecnológica da história da humanidade (CASTELLS 1999, p.86)

O debate acerca da crise do Estado está na moda. É vasto o número de artigos sob esse tema. Pereira (2004), por exemplo, expõe a visão da crise do Estado como resultado da ineficiência econômica gerada por mudanças profundas nas estruturas do sistema econômico. Pereira aponta que a crise sócio-econômica gera também uma crise no ambiente político, decorrente do descontentamento da população numa situação de mercado recessivo.

As mudanças na estrutura econômica surgem nas modificações do modo de produção da economia, agora baseada em redes, conceito profundamente detalhado por Castells (1999)

e que em análise semelhante Toffler (1990) sintetiza com o conceito de “economia acelerativa”. Este autor enumera os doze elementos básicos da lógica de criação de riqueza que vêm se desenhando desde o final do século XX. Esses doze elementos da economia acelerativa têm como base a inovação, troca de dados, informações e conhecimentos, acelerada alteração de padrões, flexibilidade, pró-atividade, interconectividade, lógica de redes. A respeito deles, faz o seguinte comentário:

Os doze elementos da economia acelerativa estão inter-relacionados, e reforçam mutuamente o papel dos dados, da informação e do conhecimento em toda a economia. Definem o revolucionário novo sistema de criação de riqueza⁵ de alta tecnologia. A medida que estas peças desse sistema se juntam, elas solapam as estruturas do poder destinadas a apoiar o sistema de fazer riqueza da era industrial" (TOFFLER 1990, p.260)

Esses conceitos são difíceis de compatibilizar com o setor público pela sua própria lógica, pois o mesmo é regido pelo princípio da legalidade⁶. Por tanto, a estrutura burocrática, necessária à carreira pública em certas áreas submetidas ao controle do Estado, pode ser compatibilizada com certo esforço à era informacional de Castells. Porém, há atividades mais empreendedoras, como a prestação de serviços tecnológicos avançados, e monopólios naturais em que a estrutura estatal não tem se mostrado eficiente. Em muitos desses casos a privatização não é uma solução socialmente adequada por diversos motivos, tanto econômicos quanto sociais. Esse é o espaço onde as PPPs constituem-se na opção mais adequada, como será sugerido, com a devida fundamentação mais à frente.

Retomando o ponto de Castells, percebe-se que não apenas no modelo soviético, onde o Estado arrogou para si as atividades produtivas, mas também nos países inseridos no capitalismo de mercado, o Estado passa por certas dificuldades. Bobbio (2004, p.126) afirma que o “contrato social” voltou a ser um tema amplamente debatido. Isso porque existe a necessidade de estabelecer-se um novo contrato social justamente pelo fato do estatismo decadente não ter conseguido cumprir sua função de prestador de serviços à comunidade. Essa incapacidade do Estado em prover serviços à sociedade tem como causa principal as alterações sofridas pelos sistemas econômicos e sociais. A Sociedade tornou-se um sistema

⁵ Riqueza é estoque, capital acumulado que por sua vez enseja o investimento, por tanto crescimento econômico no conceito tradicional. Mas não apenas isso, seria um conceito muito arcaico de desenvolvimento. A riqueza permite na visão deste autor a evolução na eficiência técnica, evolução na forma de produzir, despendendo menos recursos e gerando maior bem-estar, aumentando assim a eficiência econômica.

⁶ "Na administração pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular, significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim. (MEIRELLES 2004, p. 78).

demasiadamente complexo, e o Estado pela suas características intrínsecas não conseguiu até agora acompanhar essas mudanças. Sobre esse aspecto do setor público, Bobbio discorre da seguinte maneira:

[...] é preciso antes de tudo distinguir o problema do fim do Estado do problema da crise do Estado de que tanto se fala nesses últimos anos, com referência ou ao tema da crescente complexidade e à conseqüente ingovernabilidade das sociedades complexas, ou ao fenômeno do poder difuso, cada vez mais difícil de ser reconduzido à unidade decisional que caracterizou o Estado de seu nascimento a hoje. (Bobbio 2004 p.126)

A despeito dessa crise cabe ponderar que por outro lado é moralmente difícil a defesa da privatização de todos os recursos públicos sob alegação de incapacidade gerencial do Estado. Uma alternativa que se torna muito viável em termos práticos para o Estado no início do novo milênio é o meio termo: buscar a capacidade empreendedora e gerencial flexível do setor privado e manter os ativos sob a propriedade do setor público. Isso pode ser materializado por meio de parcerias público-privadas e, contando com o envolvimento da sociedade civil organizada⁷. A prática de PPPs pode constituir-se em uma alternativa viável para o desenvolvimento sócio-econômico, não como alternativa para casos isolados, mas pode tornar-se uma estratégia planejada de desenvolvimento econômico e social.

Para adotar um plano de desenvolvimento econômico baseado na estratégia de construção de PPPs que seja consistente é indispensável a adoção de outras medidas, principalmente em relação ao fortalecimento das instituições, assim como outras atitudes que seriam basilares para o sucesso das PPPs nesse sentido, em termos de política econômica, por exemplo.

2.2.1. Crise no Brasil: fatores que levaram à iniciativa das PPPs

A economia brasileira encontra-se com um crescimento nominal muito baixo e para alguns economistas, considerando o crescimento real (descontada a depreciação e o crescimento da população) a economia encontra-se estagnada. Essa situação se dá, dentre outros, pelo gargalo de infra-estrutura, que inibe e impede novos projetos empresariais no Brasil, além de em muitos casos elevar os custos de produção.

⁷ Por meio de diversas instituições como participantes no papel de fiscais dessa política de desenvolvimento.

Nos últimos dois anos, isto é, 2005 e 2006, o crescimento econômico do Brasil ocorreu à taxas médias de 2% a.a. o que significa um crescimento baixo se comparado à países em estágio de desenvolvimento semelhante (Ex: China e Índia), como pode ser observado no gráfico 1, que aponta a variação do Produto Interno Bruto Real:

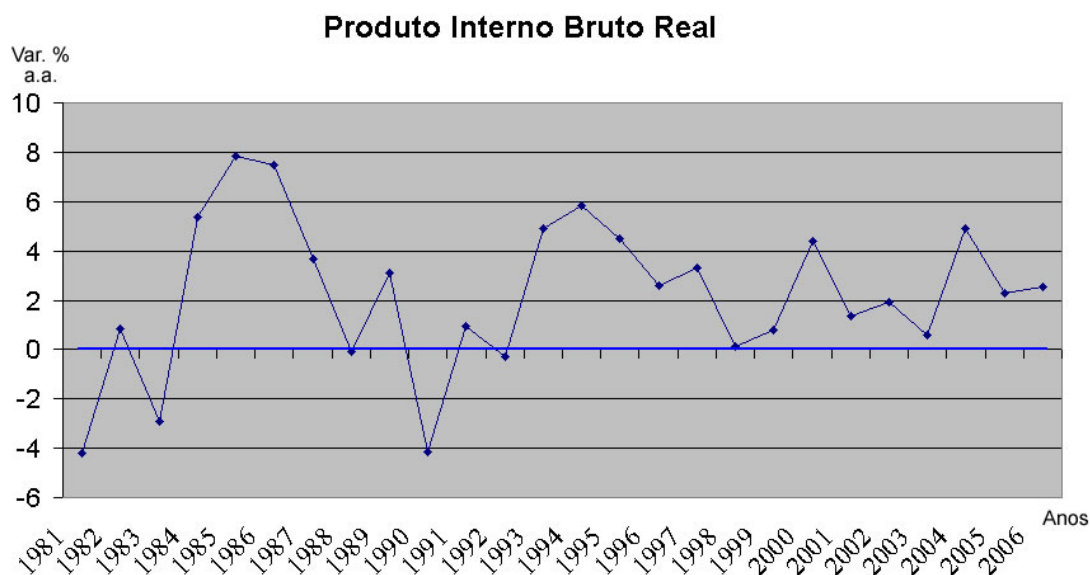


Gráfico 1: Variação do Produto Interno Bruto real do Brasil⁸
 Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006).

Uma das principais causas desse baixo nível de crescimento econômico é a deficiência em infra-estrutura.

Afirma Nester (2005) que a PPP é a solução para os problemas de infra-estrutura, que não podem ser equacionados por investimentos públicos e também não comportam a delegação por meio da concessão comum. Segundo ele

como é corrente na linguagem dos economistas, esses problemas de infra-estrutura geram gargalos no desenvolvimento da atividade produtiva e freiam o crescimento econômico do país. Esses gargalos ocorrem, e.g., nos setores portuário, de transporte ferroviário, rodoviário e hidroviário, de energia elétrica, de saneamento e de irrigação (NESTER, 2005, p. 175).

Para Rosemberg (2005), a situação é difícil para o governo, pois, conforme constata-se nos dados oficiais do governo, não há recursos públicos para se investir em infra-estrutura.

⁸ Produto interno bruto (PIB) real. Periodicidade: Trimestral. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE/SCN Trimestral) Unidade: (% a.a.). Produto Interno Bruto (PIB). PIB real a preços de mercado. Variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior. Dados obtidos em 22 de dezembro de 2006

Disso resulta uma situação na qual a única solução é o ingresso de recursos privados para suprir a demanda de infra-estrutura. Em suas palavras:

Do lado dos economistas, temos como uma das preocupações mais relevantes à necessidade de suprir a deficiência da disponibilidade de fundos públicos pela entrada do investimento privado (ROSENBERG, 2005, p. 14).

Atribui a essa falta de recursos públicos para investimentos necessários para infra-estrutura à forma pela qual está sendo administrada a execução orçamentária do atual governo, que para o autor tem sido excessivamente conservadora, e vítima de uma administração anterior que gerou uma grande dívida. Afirma que se

Por um lado, houve um crescimento abrupto do endividamento público. Basta verificar que toda dívida pública acumulada desde Tomé de Souza até o governo Itamar Franco foi dobrada nos oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Por outro lado, para haver o crescimento da economia, não pode haver uma execução orçamentária absolutamente desastrosa como a que temos. Não se trata apenas das metas de superávit primário que praticamente anulam a capacidade de investimento [...] (ROSEMBERG, 2005, p. 14).

Para visualizar melhor essa situação, recorreu-se aos dados oficiais obtidos junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde se obteve os dados da dívida líquida do setor público em porcentagem do PIB desde 1994 até 2005, expostos no gráfico que segue.

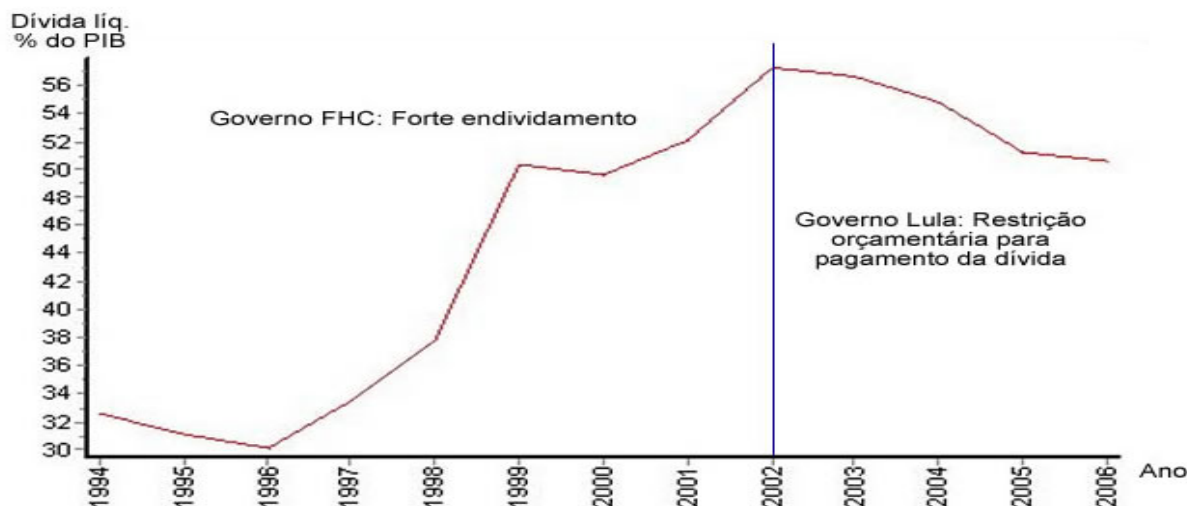


Gráfico 2: Dívida líquida do setor público.

Fonte: IPEA, 2006.

Assim, ao observar o gráfico⁹ percebe-se o conservadorismo na forma com a qual o atual governo administra os recursos orçamentários dificulta o desenvolvimento econômico

⁹ Transformação de Dívida total líquida do setor público; Periodicidade: Anual ; Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Finanças Públicas (BCB Boletim/F. Públ.); Unidade: (% PIB); Comentário:. Obs.: Produto Interno Bruto (PIB).

na medida em que restringe a capacidade de investimento em infra-estrutura, condição necessária para um crescimento mais significativo da economia brasileira. Gartenkraut (2005) afirma nesse sentido que o modelo de financiamento anterior em que boa parte da poupança colocada à disposição do investidor público ou privado vinha dos orçamentos, está totalmente superado¹⁰.

Sem recursos próprios e ainda com a intenção de diminuir a dívida pública, a alternativa mais viável para solucionar o gargalo da infra-estrutura é a parceria com o setor privado. Nesse contexto, as parcerias público-privadas consistem no modelo mais vantajoso ao fornecimento de novas fontes de investimento de capital para o setor público com a vantagem do “transplante de habilidades, especialidades e inovações do setor privado para o setor para a orientação dessa relação de interesse público” (HORBACH in CASTRO & TIMM, 2006, p. 25). Até mesmo porque existe a necessidade de investir-se em projetos que não seriam atrativos para o setor privado, e por meio de alguns mecanismos como as contrapartidas do setor público podem tornar-se viáveis.

É, portanto, clara a necessidade de ingresso de capital privado, essa posição é unânime entre os autores consultados, e constatado nas associações das indústrias e demais fontes oficiais consultadas. As publicações da Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústrias de Base (ADIB) resumem a situação de maneira bastante prática:

O principal motivo do baixo nível de crescimento econômico é a infra-estrutura. O nó está feito: sem dinheiro suficiente nos orçamentos públicos, o único caminho é atrair empresas privadas para suprir as demandas dos cidadãos. Estas são muitas, atualmente. Nos últimos 25 anos, ficou evidente que o papel dos governos mudou. Antes, eles eram os únicos investidores em obras de infra-estrutura. Endividados e com gestão ineficiente, ficaram sem fôlego para aportar em áreas como saneamento, transportes e eletricidade (ADIB, 2006).

Além de se mostrar a solução mais viável, essa postura vai ao encontro da tendência de revisão dos modelos burocráticos, muito relacionados a social democracia e a filosofia da terceira via. Nesse sentido Horbach (2006) afirma que:

Nas últimas décadas, o Estado brasileiro tem passado por uma série de projetos de desestatização, privatização, reforma, reengenharia e outros tantos nomes que indicam a tendência de revisão dos modelos burocráticos vigentes, com a diminuição da máquina estatal e a transferência pra o setor privado de diversas tarefas originalmente desempenhadas pelo setor público (HORBACH in CASTRO & TIMM, 2006, p. 23)

Compreende governo federal e Banco Central, governos estaduais, governos municipais e empresas estatais (federais, estaduais e municipais). Atualizado em: 22 de dezembro de 2006.

¹⁰ Para aprofundamento do tema pode ser consultado GARTENKRAUT, 2005, p. 325.

Esses são os fatores básicos que levaram ao surgimento das PPPs no Brasil. Nos demais países o surgimento dessa modalidade contratual está também relacionado a questões como aumento do investimento em infra-estrutura e em serviços públicos. Porém as motivações são mais diversificadas, passando pela eficiência administrativa, ganhos de sinergia com a parceria entre setor público e privado. No caso brasileiro está claramente caracterizada a urgência de ingresso de capital privado em investimentos hoje imputados ao setor público.

2.3. FUNDAMENTOS DAS PPPs

A parceira público-privada, nos termos descritos pela lei, é “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (Art. 2º Lei nº 11.079/2004).

A PPP constitui-se, por tanto, numa modalidade específica de concessão, caracterizada por uma engenharia financeira que permite substituir o investimento direto do Estado, pela participação do setor privado com disponibilidade de recursos próprios ou capacidade de endividamento, que tende a trazer maior eficiência gerencial via maior utilização de recursos tecnológicos disponíveis, maior investimento em capacitação e busca pela redução de custos o que induz a uma maior qualidade nos serviços prestados.

Tradicionalmente existem as opções de realização de projetos públicos: por meio de empresas públicas, empresas de economia mista e concessões. Uma forma de melhor visualizar essa situação pode ser observada no quadro que segue:

| Tipo de organização | Domínio Patrimonial | Gestão |
|------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Empresas públicas (Economia mista) | Setor Público | pública |
| Licitação | Setor público | Terceirizada (privada) |
| PPPs | 1º Privado- 2º Público* | 1º Privada- 2º Publica* |
| Concessão | Público | Privada |
| Privatização | Privado | Privada |

* 100% público(a) ao fim do período contratual, que é no mínimo 5 anos e no máximo 30 anos (incluindo eventual renovação contratual).

Quadro 1: Formas de implementação de serviços públicos.

Fonte: elaboração própria.

Trilhando o caminho da terceira via as PPPs buscam alinhar os interesses do governo com os interesses privados, para que os agentes privados possam atuar conforme o interesse social, como confirma Pinto (2005): “A estrutura do contrato de PPP procura alinhar o interesse do governo com o incentivo econômico do particular” (PINTO, 2005, p. 31)

Ainda conforme Pinto (2005), a idéia de implementação das PPPs é combinar a eficiência do setor privado e a visão pública de longo prazo num instrumento contratual entre o setor público e o privado.

Blanchet (2006) destaca como os principais traços distintivos das PPPs o contrato organizacional a vigência de longo prazo, a possibilidade de remuneração fundada em tarifa, a prestação de garantia pelo parceiro público e a efetiva possibilidade de utilização dessa garantia, embora hajam outras características próprias do modelo de PPP, especialmente do modelo de PPP brasileiro, que apresenta algumas particularidades em relação aos modelos existentes em outros países¹¹.

Registre-se que há conceitualmente uma imensa diferença entre a privatização e o regime de PPPs, pois no caso da privatização a propriedade dos ativos, e da atividade em si é privada, enquanto na PPP a propriedade dos ativos é conceitualmente do setor público e a atividade é prerrogativa do setor público, que a delega temporariamente à gerência privada. Ao final do prazo contratual o objeto da PPP volta ao completo domínio do setor público. Para os mais pragmáticos: se a empresa pública que foi privatizada não atender bem a sociedade só resta ao público os serviços de defesa ao consumidor ou as agências reguladoras, que tendem a ser ineficientes por deterem pouco poder na prática, por questões sócio-político-econômicas.

Outra grande diferença das PPPs para as outras formas de realização de projetos públicos é que a PPP não é auto-sustentável por definição. As PPPs são referentes a obras que seriam obras e serviços públicos que geralmente não são interessantes ao setor privado por ter um retorno sobre o capital investido pequeno face ao investimento necessário. A PPP é a engenharia financeira que permite o Estado atuar em parceria viabilizando projetos com o aporte de capital privado, e funciona na prática com a entrega da implantação das decisões gerenciais (microeconômicas) públicas a operadores privados, que serão cobrados pelo seu sucesso em cada segmento concedido e em seus diferentes níveis, remunerando-os de acordo com o cumprimento de metas estabelecidas contratualmente.

¹¹ Fato que é pormenorizado no item 3.3 do presente trabalho.

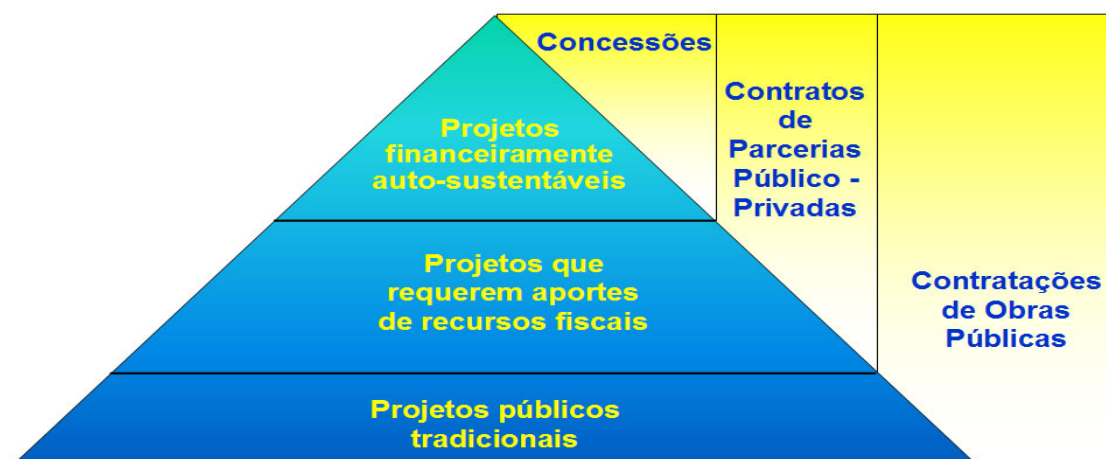


Figura 1: Características dos projetos públicos e modalidade contratual adequada.
 Fonte: trabalho não publicado do prof. Rodrigo Bolsfield, 2005.

Assim, de forma objetiva, o que ocorre é que o setor público, mediante um projeto e um pacto contratual, cobre a diferença entre o resultado do projeto de forma a garantir um retorno compatível com o mercado, ou seja, garante um índice ligeiramente superior à taxa mínima de atratividade (TMA), sendo essa diferença (*spread*) compatível com o risco do empreendimento assumido pelo parceiro privado. Esse retorno pode ser efetivado por meio de diversos mecanismos como

Como uma PPP não é auto-sustentável, as taxas de retorno não serão atrativas para um empresário privado e o Estado deverá cobrir a diferença até torná-la compatível com outras atividades (BORGES, 2005, p.159).

Dessa definição de PPP como um projeto não auto-sustentável, resulta outra característica importante das PPPs no caso brasileiro: este modelo atrai maciço investimento privado em projetos que não seriam economicamente atrativos à iniciativa privada se ela não contasse com o parceiro público. Atrai mais investimentos privados não só pela possibilidade das contraprestações do parceiro público mas também pela sua simples presença, ou pela existência do fundo garantidor.

A respeito dessa definição há uma consideração de grande relevância: o princípio por trás da exigência de um contrato de PPP não ser auto-sustentável é que o empreendimento objeto da PPP não deve ser atrativo por si só para a iniciativa privada, condição em que deveria realizar outro tipo de contrato, conforme o entendimento da legislação federal vigente. Mas da proibição de PPPs para projetos auto-sustentáveis, como ocorreu na lei 11.079/2004,

resulta num contra-censo no tocante ao real propósito da lei, conforme aponta Gartenkraut (2005):

[...] surgem problemas quando se colocam restrições adicionais- por exemplo, só se admite PPP para projeto não auto-sustentável (é difícil saber até mesmo quem vai dizer se é ou não é sustentável). Um erro de 1% na estimativa de demanda do primeiro ano, num projeto de 35 anos, pode dar qualquer resultado. Pode dar lucro, prejuízo, qualquer coisa. Nessa situação quem vai assegurar que um empreendimento é auto-sustentável? (GARTENKRAUT, 2005, p. 332).

Essa constatação de Gartenkraut (2005) leva o autor do presente trabalho a concluir que a subjetividade levantada por esse autor pode ser convertida em uma avaliação objetiva na construção das equações financeiras no projeto, que devem levar em consideração o risco. Há então um fenômeno interessante: conforme Gartenkraut (2005), a percepção do risco para o investidor privado em um caso de concessão (seja por PPP ou concessão comum) varia em função de diversos riscos envolvidos (que são analisados no item 3.3) sendo que a própria participação do Estado torna o risco menor e aumenta a atratividade do empreendimento.

Desse fato resulta que o objetivo da PPP, que é viabilizar serviços e a estrutura pública, torna-se viável. Por outro lado, em relação à atratividade chega-se em alguns casos a um paradoxo: se for PPP o projeto pode ser auto-sustentável, se não for pode não ser auto-sustentável. A solução para casos no limite entre a viabilidade ou não para o setor privado seria então evidenciar a não sustentabilidade do projeto caso não seja via PPP, e então na equação de remuneração do parceiro privado ou na contraprestação ou em outros itens contratuais esse ganho relativo à redução do risco pode ser repartido entre os setores público e privado e enquadrado como ganho de eficiência decorrente da PPP, como a própria lei prevê no seu artigo 5º, IX.

Já em relação a um projeto de PPP na modalidade administrativa a análise deve ocorrer também caso a caso. A auto-sustentabilidade dependerá também do interesse do governo em manter tarifas sociais que não permitam a sustentabilidade do empreendimento, ou ocorrerá em situações em que seja possível a cobrança pelo uso do serviço.

Outro aspecto conceitual que implica em uma importante distinção da parceria público privada é a repartição de riscos, que deve ser determinada contratualmente, já que a lei determina em seu art. 4º que na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: [...] “VI- repartição objetiva de riscos entre as partes” (Lei 11.079/2004, art. 4º, VI). Isso implica em ganho de eficiência, uma vez que o parceiro privado costuma ser mais apto a avaliar os riscos envolvidos, o que transmite maior segurança aos financiadores,

diminuindo o risco global do projeto. Esse pensamento é corroborado por Castro e Timm (2006), que acrescentam que no contrato o risco operacional deve sempre ficar sob a responsabilidade do parceiro privado:

A divisão dos riscos é, sem dúvida, um dos aspectos mais relevantes do sistema britânico de parcerias. [...] A regra, entretanto, é que os riscos operacionais devam ser impostos ao setor privado, porque é ele, de ordinário, o parceiro mais bem qualificado para avaliá-los e administrá-los (CASTRO & TIMM, 2006, p.29).

Os demais riscos¹² devem ser repartidos objetivamente de acordo com cada projeto, conforme as capacidades dos setores público e privado envolvidas no projeto específico. Assim, o apelo da PPP na modalidade administrativa é a eficiência gerencial e a orientação mercadológica, área em que as evidências empíricas claramente demonstram a maior eficiência gerencial do setor privado, não por incompetência, mas pela questão da legalidade necessária aos órgãos públicos, que geram inevitável burocracia, o que os torna demasiadamente lentos e ineficientes em termos mercadológicos.

Agora, o impacto econômico mais perceptível decorrerá da modalidade patrocinada. Isso porque as PPPs são no Brasil, antes de uma alternativa ou evolução na forma de governar ou qualquer outra coisa, uma necessidade premente no sentido de prover a infra-estrutura imprescindível ao desenvolvimento econômico¹³. Desse fato resulta o empenho em elaborar, aprovar a lei e buscar o apoio e validação dessa modalidade contratual pela sociedade para que se possa iniciar a ampliação das infra-estruturas necessárias para o desenvolvimento sócio-econômico no Brasil. Essa percepção ao estudar o tema é corroborada por Justen de Oliveira (2005) quando afirma que:

O consenso possível de extrair é que a PPP não é somente disciplina jurídica. É um tema prático: trata-se de realizar projetos. Nesse panorama, perante a PPP o direito arrisca transformar-se em um mero legitimador *a posteriori* de soluções encontradas em ciências envolvidas” (DE OLIVEIRA, 2005, p. 65).

As PPPs, sejam elas na modalidade administrativa ou patrocinada, são importantes para o desenvolvimento do Brasil, em especial nesse momento, e em todos os casos demandam um projeto econômico-financeiro. No contexto internacional identificam esse tipo

¹² A questão dos riscos será abordada mais detalhadamente no item 3.3 do presente trabalho.

¹³ A apresentação da necessidade de infra-estrutura é apontada no item 2.2.1, enquanto a importância da superação dos gargalos infra-estruturais para o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro é abordado no item 3.2.

de projeto como, *project finance*¹⁴, referindo-se a projetos de infra-estrutura de longo prazo e nos casos específicos de parceria público-privada de origem britânica adotam a nomenclatura *Private Finance Initiative (PFI)*. O *project finance* diz respeito a projetos de infra-estrutura de longo prazo, e consiste em uma modalidade de financiamento que tem a particularidade de ser assegurado por receitas, ativos e direitos de concessão de um empreendimento em específico, conforme diz Zymler¹⁵ (2004). No caso do *Project Finance* (ou seja, também no PFI) a atratividade do projeto decorre da sua viabilidade de acordo com os fluxos de caixa projetados, não da análise de crédito tradicional. Por esse motivo que Zimler (2004) afirma que “[...] a decisão de financiar um *Project Finance* decorre da capacidade de um projeto gerar recursos suficientes para remunerar de forma adequada o capital investido” (ZYMLER, 2004, p.246).

Na prática, a grande diferença dos projetos comuns para o *Private Finance Initiative*, é que este é um projeto tradicionalmente elaborado pelo setor público que passa a ser elaborado pela iniciativa privada. São projetos para infra-estrutura ou obras tradicionalmente realizadas pelo setor público, que no modelo PFI são elaborados pela iniciativa privada para concorrer mediante edital lançado pelo governo, ou por órgão específico do setor público, dependendo de cada país.

2.4. ORIGENS DAS PPPs NO CENÁRIO MUNDIAL

Trata-se neste sub-item sobre a origem das PPPs numa breve abordagem histórica que busca apontar os modelos previamente existentes, que atuaram como uma referência para o modelo brasileiro. A partir disso busca-se apontar as distinções entre esses modelos em relação ao modelo adotado pelo Brasil.

As parcerias público-privadas (PPPs) surgiram na Inglaterra como opção à privatização de ativos do Estado e têm como justificativa a maior eficiência do setor privado relativamente à administração de investimentos e qualidade de serviços. As PPPs consistem em uma nova modalidade de realização de projetos públicos, onde serviços públicos são realizados em parceria com entes privados, havendo compromissos e direitos especificados em um contrato.

¹⁴ Project Finance é um conceito mais geral, PFI é um conceito mais específico relativamente às PPPs. Ambos podem ser utilizados para identificar o projeto econômico-financeiro. Há variação da nomenclatura adotada de autor para autor dentre estas aqui listadas.

¹⁵ (ZYMLER, 2004, p.246)

Já o modelo americano é diferente. Na cultura norte americana a cooperação entre entidades públicas e privadas se dá na prática por meio das entidades sem fins lucrativos da sociedade civil, conforme observa Horbach¹⁶. Conforme Horbach, nos Estados Unidos da América (EUA) as organizações não governamentais “recebem auxílio do governo por meio de pagamentos diretos, isenções fiscais, dedutibilidade de doações e outras formas de tratamento preferencial”. Grosso modo, o resultado prático é que uma entidade que não é vinculada ao setor público presta serviços à sociedade, exercendo de certa forma o papel do governo, e obtém de acordo com sua relevância e qualidade de serviço, recursos do governo.

Segundo Borges (2005)¹⁷ esse tipo de PPP sempre existiu no Brasil, no sentido de atuação privada com recursos públicos. Porém essa articulação é tradicionalmente voltada para projetos assistencialistas e de pequeno porte e tem muito pouca semelhança com o modelo de PPP que o Brasil adota com a Lei 11.079/2004. Dessa forma, o modelo jurídico dos Estados Unidos da América (EUA) também não oferece uma estrutura aplicável no contexto atual brasileiro.

A União Européia, a respeito das PPPs, é regida pelo “Livro Verde” que coloca como principais características das PPPs a longa duração do contrato, o modo de financiamento diferenciado, com finalidade de “financiar, construir recolocar ou explorar uma infra-estrutura ou fornecimento de serviço” (Livro Verde, 2006) que eles chamam de ‘serviço de interesse geral’. Semelhantemente no documento intitulado “Diretrizes para parcerias público-privadas bem sucedidas” elaborado por uma comissão designada pelo parlamento europeu foram identificadas quatro funções principais para o setor privado em esquemas de PPP:

- fornecer capital adicional;
- fornecer habilidades alternativas de administração e de implementação;
- fornecer valor agregado aos consumidores e ao público em geral; e
- fornecer melhor identificação de necessidades e de uso otimizado dos recursos.

Essas principais funções das PPPs são basicamente as mesmas no caso do Brasil, inclusive em relação ao destaque que essa comissão imputou à questão de ingresso de recursos privados no seguinte trecho do documento:

¹⁶ HORBACH in CASTRO & TIMM, 2006, p.31.

¹⁷ BORGES, 2005, p. 156.

Os arranjos de Parcerias Público-Privadas (PPP) foram determinados pela limitação dos recursos públicos para cobrir as necessidades de investimentos, mas também pelos esforços para se ampliar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. (COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p.4)

Embora no caso brasileiro a simples existência do serviço público de infra-estrutura seja mais urgente do que a necessária melhoria na qualidade dos serviços públicos de maneira geral. Outro documento que traz informações sobre as características específicas das PPPs na Comunidade Européia é o EUROPEAN PARLIAMENT (2006). Neste documento são apontadas outras normas aprovadas pela comunidade que devem ser respeitadas. Mas apesar de ter surgido na Inglaterra o conceito atual de PPPs, a comunidade européia, como comunidade, ainda é iniciante, embora alguns países que a integram tenham alguma experiência com esse tema.

Cabe destacar que a definição de PPP, tanto para o modelo norte-americano quanto para o modelo adotado pelos europeus, consiste em uma definição de cooperação entre setor público e privado de maneira mais ampla. Para a maioria deles uma privatização, por exemplo, é uma forma de cooperação público privada. O modelo brasileiro de PPPs é mais consistente nesse sentido, especificando um modelo com normas e diretrizes detalhadas, que serão expostas a seguir. Esse fato torna mais fácil a legitimação perante a sociedade do instrumento técnico-legal para a solução de problemas graves de eficiência e infra-estrutura.

2.5. TAXONOMIA DAS PPPs

As PPPs no Brasil são formas específicas de concessão classificadas em duas modalidades: patrocinada e administrativa. O Art. 2º da lei 11.079/2004 diz que “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.”. A modalidade administrativa diz respeito a serviço público que já possui uma estrutura e que pode ser melhor administrado pelo setor privado, embora não seja economicamente rentável.

A PPP na modalidade patrocinada diz respeito à concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou seja, construção de obras públicas. Para Castro e Timm (2006) a concessão patrocinada é a concessão de serviços ou obras públicas:

A concessão patrocinada é aquela que envolve a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que não sejam auto-sustentáveis, na qual, além da tarifa cobrada

dos usuários do serviço, faz-se necessária a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (CASTRO & TIMM, 2006, p.91).

Assim, a modalidade patrocinada é o tipo de contrato que será realizado e de acordo com o projeto, em especial o projeto econômico-financeiro, contemplado no processo licitatório, que irá apontar a rentabilidade do projeto com ou sem a cobrança ao público pelo serviço realizado e também com a contra-partida do setor público, que pode ser por meio de subvenção fiscal, ou outras formas de pagamento ao parceiro privado, de acordo com o projeto.

Já a modalidade administrativa diz respeito às concessões em que os serviços serão prestados direta ou indiretamente à administração pública e será integralmente remunerado pelo setor público. É relativamente semelhante às concessões comuns, tratando-se, porém, de um contrato celebrado no contexto das PPPs e com todas as exigências de investimento mínimo, limites de financiamento junto a órgãos oficiais e demais normas¹⁸.

Como já afirmado neste trabalho, as PPPs brasileiras consistem num modelo mais específico, diferenciando-se das PPPs existentes em outros países. No conceito mais amplo de PPP existe uma classificação das PPPs de acordo com a lógica de construção, administração e propriedade do objeto da PPP. Essa classificação foi descrita no artigo de McCormack and Anderson (2003)¹⁹ numa abordagem que considera as características da prática em relação operacionalização das PPPs nos EUA. Esses autores expõe a seguinte classificação para as PPPs:

Build-own-operate: (BOO) transações onde o setor privado constrói, possui e opera o serviço público, obtendo ganhos por meio de taxas a serem cobradas do público.

Buy-build-operate: (BBO) Arranjos onde o setor privado compra uma estrutura pública já existente, renova/amplia essa estrutura e obtém receitas por meio de taxas cobradas ao público

Build-Own-Transfer: (BOT) Arranjo similar ao BOO exceto pelo fato de que após determinado período a estrutura construída é transferida para o setor público.

Build-transfer-operate: (BTO) transações nas quais o setor privado constrói a obra e imediatamente transfere a posse legal para o Estado. Os ativos são imediatamente

¹⁸ Mais detalhes sobre as PPPs na modalidade administrativa podem ser obtidas em CASTRO & TIMM, 2006, p.96.

¹⁹ Tradução do trecho de McCormack & Anderson (2003) in Lehman & Tregoning p.78

arrendados ao setor privado que fica responsável pela a operação e obtém receita por meio de taxas cobradas.

A forma de contratação poderia variar de acordo com a especificidade de cada caso e outros fatores como políticos, por exemplo. Porém no Brasil compreende-se PPP como a forma *Build Operate Transfer*, na qual o setor privado realiza o empreendimento, opera e transfere os ativos para o setor público. Esse é o arranjo preconizado pelo sistema jurídico brasileiro até o presente momento, de acordo com a lei federal²⁰ que regulamenta o assunto, ainda que as demais formas de PPPs possam ser postas em práticas por outros arranjos contratuais, como as concessões. O fato é que em termos práticos o conceito de PPP no Brasil está amarrado às transferências dos ativos para o Estado após o prazo máximo de 30 anos.

De acordo com a legislação brasileira seria possível ainda o modelo *Build-Transfer-Operate*. As demais formas estão excluídas, por que a lei brasileira exige a transferência do objeto das PPPs ao Estado no período máximo de 30 anos. Essas são, de maneira sucinta, as classificações existentes em relação às PPPs.

²⁰ Lei 11.079/2004.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PPPs NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

As PPPs no Brasil surgiram em meio ao contexto de crise e, portanto, os governantes buscaram sua implementação com certa urgência vislumbrando a possibilidade de retomada do crescimento econômico e evitando uma crise de infra-estrutura ainda mais grave.

A despeito de toda essa pressa em implementar as PPPs a sociedade brasileira por meio de seus legisladores elaboraram uma configuração de PPP bastante diferenciada dos demais modelos existentes em outros países. Segue nesse capítulo a apresentação do formato das PPPs no Brasil, conforme a legislação, interpretação de outros autores e a observação da realidade, em especial, no estado de Santa Catarina.

3.1. CARACTERÍSTICAS CONCEITUAIS DAS PPPs BRASILEIRAS

A Inglaterra, apesar de ser pioneira nas parcerias público privadas, não oferece um modelo jurídico que possa ser adotado no Brasil. Isso por que o sistema jurídico britânico difere em vários aspectos do brasileiro. Tão pouco o modelo dos EUA ou da Comunidade Européia poderiam ser transplantados sem a devida adequação à realidade política, social, econômica e jurídica brasileira, embora tenham servido, de certa forma, como referências. Em especial o modelo Europeu.

Como afirmado anteriormente, as PPPs são reflexo também de uma nova forma de governar, denominada de terceira via. Nesse sentido “o Estado passa a focar o papel de regulador, normalizador, fiscalizador, indutor, mobilizador sinérgico, catalizador. O planejamento passa de normativo a indicativo” (GARTENKRAUT, 2005, p. 325). Assim, a PPP é uma ferramenta que expressa bem a lógica da terceira via e no Brasil vem como parte de uma série de reformas estruturais.

Dentre as características das PPPs²¹ é interessante apontar a repartição objetiva dos riscos: o limite de financiamento público (de instituições oficiais) até 70% (ou 80% em determinadas regiões onde o IDH é inferior à média brasileira); a necessidade de constituição de uma sociedade de propósitos específicos; a existência de um fundo garantidor; a possibilidade de arbitragem para a resolução de eventuais conflitos. Essas são as características mais marcantes do modelo brasileiro de PPPs.

²¹ As definições encontram-se expressamente dispostas na lei 11079/2004 de forma objetiva e de fácil compreensão, de forma que destaca-se nesse item os fatores mais característicos das PPPs brasileiras.

A limitação de obtenção de financiamento em órgãos vinculados ao setor público é um mecanismo óbvio, já que a intenção é o aporte de investimentos privados em obras de interesse do setor público. A possibilidade de maior financiamento advindo dos órgãos vinculados ao setor público nas áreas menos desenvolvidas evidencia a finalidade desenvolvimentista das PPPs. A exigência de constituição de uma sociedade de propósito específico não é exatamente uma novidade, dado que ela também é necessária nos demais modelos de PPPs ao redor do mundo, mas é importante destacar esse ponto por demonstrar a atenção dessa lei em relação a evitar fraudes (facilitada no caso de constituição de consórcios) e também com a lei de responsabilidade fiscal, no lado do setor público.

Já a possibilidade de resolução de eventuais conflitos por meio da arbitragem²² é uma forma de evitar que processos se arrastem ao longo dos anos, possibilidade que eleva o risco dos projetos e afasta o investimento privado, e que na prática geralmente prejudica o serviço público promovido pela PPP. Assim a lei demonstra preocupação com a celeridade na resolução de eventuais conflitos. E a tendência é que esses conflitos sejam mais raros do que eventuais, uma vez que o ordenamento jurídico determina que o contrato seja extremamente detalhado, indicando uma série de tópicos de presença obrigatória, outro fato que busca evitar transtornos nesse tipo de contrato.

Outra característica importante no modelo das PPPs na definição apresentada pela legislação federal são as vedações apresentadas no sentido de manter o objetivo do Estado com as PPPs. Essas vedações encontram-se art. 3º, § 4º, da lei 11.079/2004, que segue abaixo para constatar-se na sequência as motivações dessas vedações:

§ 4º. É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

- I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou
- III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

É fácil perceber que são vedações que impedem o surgimento de PPPs em projetos que não tenham prioridade estratégica para governo. Por isso a Lei delimita que não poderão ser realizadas PPPs com valor inferior a vinte milhões de reais. Isso porque além de serem

²² Para mais detalhes a respeito da arbitragem consultar ROSENBERG, 2005, p. 25.

contratos complicados e de alto custo de implementação²³, a intenção é a realização de obras de significativo impacto no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Assim, essas vedações impedem o desvirtuamento das PPPs.

Nesse sentido, o prazo mínimo de cinco anos é reflexo da visão de longo prazo que os projetos devem ter. Como observado anteriormente, a principal motivação do modelo brasileiro de PPPs é a necessidade de ingresso do setor privado em projetos de longo prazo e baixo retorno, originalmente não atrativos a este setor. Portanto, a legislação federal é bastante clara no tocante ao alvo das PPPs serem projetos que não tenham sustentabilidade financeira, e por conseguinte não atrativos ao setor privado, e que tragam vantagens para a sociedade, deixando isso expressamente definido no art. 4º da lei 11.079/2004, a lei das PPPs.

Dessa forma a grande inovação conceitual das PPPs consiste justamente no fato de tornar atrativos à iniciativa privada os projetos com ‘preço negativo’, conforme a definição de Eris (2005):

Resumindo a questão, do ponto de vista de um economista, tem-se que a grande novidade na lei da PPP, e no debate todo que a cerca, o que se está acrescentando, aperfeiçoando, hoje, é a legislação sobre bens (serviços ou direitos) de preço negativo, em vez dos serviços de preço positivo, com os quais tem-se trabalhado até o presente momento (ERIS, 2005, p.170).

Além disso, como confirma Eris (2005)²⁴, existem retornos sociais que não são capturados pelo preço e por essa razão o setor público tem interesse em prestar a contrapartida: porque as obras alvo de PPPs são geralmente imprescindíveis ao desenvolvimento social e econômico do Brasil. Isso sem falar no impacto econômico mais indireto, como um efeito multiplicador gerado pelo investimento realizado na ampliação de infra-estrutura de grandes dimensões como portos e aeroportos.

As PPPs de acordo com o modelo brasileiro têm obrigatoriamente o prazo máximo de 30 anos. Esse fato sutilmente determina que as PPPs no Brasil consistem num modelo onde ao fim do projeto o patrimônio volta obrigatoriamente ao domínio e comando do Estado, conceitualmente a estrutura objeto da PPP nunca deixa de fazer parte do patrimônio público. Esse fato constitui-se certamente em uma vantagem moral em relação ao processo de privatização, em que a posse de particulares sobre estruturas públicas é alvo de pesadas críticas, das quais as PPPs brasileiras estão livres.

²³ Para aprofundar esse tema consultar PINTO, 2005, p. 34.

²⁴ (ERIS, 2005, p.171).

Justamente nesse sentido uma característica importante da parceria público-privada no modelo adotado pela legislação brasileira é a lógica *Build Operate and Transfer*, ou seja, construir, operar e transferir os serviços ou obras públicas ao setor público. Dessa forma, o empreendimento público é realizado pelo agente privado dentro das especificações de um projeto que prevê uma determinada rentabilidade com garantias dadas pelo governo, e por todo um esquema que conta com uma espécie de securitização por meio de um fundo federal denominado fundo garantidor, e regido por uma lei específica, a lei das PPPs (lei nº 11.079/2004). Disso resulta também que o modelo brasileiro de PPP é diferenciado de outros modelos vigentes em outros países, que no geral possuem um modelo de PPP mais abrangente, como a Inglaterra que entende a privatização como uma categoria de PPP.

Nesse contexto o Estado de Santa Catarina buscou ser pioneiro, semelhantemente ao estado de Minas Gerais, a fim de angariar recursos para a execução de obras de infraestrutura, sendo um dos primeiros estados a estruturar a autarquia responsável pela elaboração dos editais de PPPs, a ‘SC Parcerias’.

3.2. IMPORTÂNCIA DAS PPPs PARA O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO

No Brasil, como em outros países em desenvolvimento, as PPPs são importantes para viabilizar projetos de infra-estrutura, pois há uma grande necessidade de atendimento ao público com infra-estrutura básica, como rodovias, ferrovias, portos, hidrelétricas, serviços de saneamento, dentre outros.

Nos últimos anos, o setor público, em diversos países, premido pela necessidade de viabilizar investimentos em contexto de restrição fiscal, encontrou nos arranjos de parceria público-privada o mecanismo eficiente na provisão de serviços públicos. (Ministério do Planejamento)²⁵

As PPPs podem abranger programas sociais, projetos que visem a transferir a gestão de serviços públicos para agentes privados em busca de maior qualidade nos serviços, por exemplo, mas sem dúvida no caso do Brasil, as PPPs têm como principal finalidade viabilizar projetos de infra-estrutura básica, para que possa ser deflagrado um processo de desenvolvimento sócio-econômico. A preocupação com a superação das barreiras infra-estruturais é evidenciada por governantes, como o prefeito de Cuiabá, que também acredita

²⁵ <http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm>.

que as parcerias, neste momento, é a única solução viável para o desenvolvimento²⁶. Em países subdesenvolvidos como o Brasil as PPPs têm como principal proposta viabilizar o investimento necessário em infra-estrutura, mas também pode atingir programas sociais.

A lei brasileira que regula as PPPs é a lei nº 11.079/04. É esta lei que regulamenta a realização de contratos entre os entes públicos e privados e conduz aos efeitos práticos, que é a viabilização de prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, a satisfação dos interesses da população em geral. Dado este quadro, há uma grande expectativa em relação ao sucesso das PPPs em relação ao desenvolvimento social, como evidenciado na assertiva abaixo:

É que há uma generalizada expectativa no sentido de que a vocação do Estado contemporâneo seja a de configurar-se em agente financiador e fomentador de atividades que tenham por fim gerar transformação social. (DE OLIVEIRA, 2005, p. 89).

Essa esperança está baseada no potencial existente nas PPPs em desatar o nó da falta de verbas para a construção de infra-estrutura, citado pela ADIB, no item 2.2.1, de forma a racionalizar os gastos públicos. Essa percepção é fortalecida também por organizações internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta organização afirma num estudo realizado a respeito do Brasil²⁷ que as PPPs irão realocar os recursos públicos de maneira a torná-los mais eficientes:

A racionalização dos gastos públicos correntes fortalecerá os mecanismos de realocação de recursos orçamentários para investimentos públicos eficientes, especialmente em infra-estrutura. Mas o setor privado também tem um papel a desempenhar nas parcerias público-privadas (PPPs), conforme discutido no item 'O desafio do ambiente de investimentos. (OCDE, 2005, p. 50).

Tornar os escassos recursos do setor público mais eficientes é fundamental para o desenvolvimento econômico nesse momento, dado que as perspectivas econômicas são amplamente favoráveis. Segundo o mesmo documento elaborado pela OCDE a redução do desemprego, o aumento dos salários reais e a demanda doméstica serão o principal motor do crescimento econômico do Brasil²⁸. A OCDE afirma ainda sobre as exportações que “o

²⁶ [...] parcerias são a única alternativa para a implementação de projetos no setor, em virtude da falta e dificuldades de recursos públicos no âmbito estadual e federal. Prefeito de Cuiabá, em palestra transcrita no site do município de Cuiabá: http://www.cuiaba.mt.gov.br/noticias.jsp?id_noticia=2870

²⁷ Estudos Econômicos da OCDE Brasil.

²⁸ OCDE, 2005 p. 40

desempenho das exportações permanecerá forte e a recuperação da demanda doméstica tornará-la mais equilibrada entre os setores.” (OCDE, 2005 p. 40).

A quebra da restrição relativa à infra-estrutura, especialmente no setor de transportes e em específico a expansão da capacidade dos portos que num cenário propício, como o atual, tornaria viável outros empreendimentos que ampliariam o ciclo virtuoso do desenvolvimento econômico. O setor portuário é estratégico para o desenvolvimento sócio-econômico, “A eficiência dos portos e o desenvolvimento econômico do país estão intrinsecamente relacionados. O aumento da eficiência reduz os custos e melhora o nível dos serviços portuários, gerando externalidades positivas para toda a economia.” (FERREIRA; TOVAR, 2006, p. 209).

Muitos projetos industriais são inviáveis hoje devido aos elevados custos de transporte, e principalmente ao risco que o limite da capacidade portuária implica sobre um projeto industrial. Com a ampliação da capacidade do porto muitos projetos tornam-se viáveis e o impacto econômico é substancial.

3.3. RISCOS E BENEFÍCIOS DAS PPPs BRASILEIRAS

Em relação aos benefícios e riscos envolvidos no advento das PPPs, busca-se aqui uma breve reflexão à luz dos autores consultados. Esse item almeja ver as PPPs do ponto de vista do parceiro público, do parceiro privado e da sociedade em relação aos riscos e vantagens percebidos por cada um destes atores e alguns riscos envolvidos numa PPP.

Do ponto de vista do setor público os riscos envolvidos em um projeto realizado via PPP são menores, portanto não há motivo para o poder público exigir do parceiro privado mais garantias do que as exigidas pela lei das PPPs²⁹. Isso porque o parceiro privado realizará o investimento primeiro e só então terá direito a receber contrapartidas do parceiro público.

A transferência de parte dos riscos, conforme a capacidade de gerenciá-los, para o setor privado leva a uma maior eficiência econômica, pois transfere os interesses de eficiência do setor público para o particular, como confirma o texto de Pinto (2005). Para ele

A estrutura de PPP procura alinhar o interesse do governo com o incentivo econômico do Particular. A experiência internacional com PPPs demonstra que os ganhos de eficiência chegam a 17% do valor do projeto. Ou seja, a PPP sai 20% mais barata que a obra pública... (PINTO, 2005, p. 31).

²⁹ CAPOBIANCO, 2005, p. 292.

É da busca pelo retorno, e pela facilidade de inovar em maquinário e projeto que provém tal aumento de eficiência. Assim, no modelo de PPP o incentivo econômico é maior ao setor privado, uma vez que ele está investindo os recursos no projeto, e tem alta flexibilidade em termos de adoção de tecnologia.

Outra motivação para o aumento da eficiência da obra ou serviço prestado pelo parceiro privado resulta do fato de que além de construir ou dar manutenção ao objeto da PPP, seja uma estrada, uma ferrovia ou um porto, o projeto deve ser implementado com uma boa qualidade não apenas pela fiscalização que sofrerá, mas principalmente porque os custos de manutenção serão imputados ao parceiro privado, e diminuirão a rentabilidade do projeto. Além disso, a qualidade é obrigatoriamente uma cláusula contratual, e se não estiver de acordo a multa é pesada, de forma que o risco não vale a pena. Dessa forma é do interesse do parceiro privado que a obra ou serviço prestado seja de boa qualidade, e construída sempre de acordo com a melhor relação existente entre o custo e o benefício obtido.

Já do ponto de vista do parceiro privado existem fatores atrativos e riscos a serem considerados. Merece destaque a questão que risco difere de incerteza. Riscos podem ser calculados, enquanto incertezas não³⁰. Incertezas são basicamente eventos imprevisíveis, inesperados, e inimagináveis à época de elaboração do projeto, que podem vir a acontecer de forma a influir direta ou indiretamente no projeto de forma a comprometê-lo. Enquanto os riscos são classificados em diferentes tipos de risco, como risco sistemático, não sistemático ou específico, de crédito, risco da parte contrária, risco de operação, risco regulatório, risco político.

É interessante salientar que de acordo com o art. 5º, III, da Lei 11.079/04, os riscos devem ser repartidos entre os parceiros (público e privado) e a forma de repartição deve ser objetiva e constar no contrato da concessão de PPP. Todos esses riscos podem ser calculados e avaliados. E são certamente avaliados pelo parceiro privado ao entrar num projeto. Alguns riscos são mais precisamente calculáveis, outros são semelhantemente calculáveis ainda que demandem uma análise mais subjetiva.

O risco sistemático é o risco de mercado. Nesta categoria encontram-se os riscos relativos à taxa de câmbio, e demais riscos relativos ao ambiente econômico. O Risco não sistemático ou específico é pertinente aos riscos relativos ao projeto em si, como crise no mercado específico de atuação da PPP, seja transportes, distribuição de energia ou o que for e outros riscos relacionados ao projeto em si, aos equipamentos e prédios envolvidos na PPP. O

³⁰ Diferenciação encontrada em vários livros de microeconomia e finanças. Uma abordagem especificamente sobre risco e incerteza pode ser encontrada em NESTER, 2005, p. 178-180.

risco da operação é relativo ao processo de operação da atividade objeto da PPP. O risco de crédito é o risco de inadimplemento. Dentre os riscos citados, o risco político é um risco considerável.

O risco político diz respeito ao não pagamento das contraprestações em virtude de corrente política do governante, que deve mudar algumas vezes ao longo de uma PPP. Contudo, é pouco provável que esse seja um fator que inviabilize um projeto visto que o inadimplemento configura ato ilícito punível³¹, de forma que esse risco não é tão significativo quanto possa parecer.

Ainda em relação aos riscos, o parceiro privado deve assumir parte do risco de força maior. Qual a proporção do risco a ser assumido depende novamente de cada caso. É importante frisar, no entanto, que o parceiro privado deve ser cauteloso ao firmar o contrato, prevendo todas as hipóteses que lhe ocorrer, visto que, de acordo com a lei, o fato de o parceiro privado assumir parte do risco implica em não haver o direito de exigir do Estado a recomposição da equação econômico-financeira em casos de perdas, como os causados por “motivos de força maior”, como alerta Nester (2005)³².

O importante, frente a essa questão legal é estabelecer claramente no contrato quais os riscos a empresa pode assumir e buscar estipular um limite em valores, ou porcentagem da rentabilidade, em relação ao risco que pode ser assumido. É de interesse de todos que o risco assumido deva ser até o que possibilite a sustentabilidade do projeto, pois é do interesse do setor público que o serviço disponibilizado pela PPP continue sendo prestado com eficiência, assim como é do interesse do parceiro privado que o projeto não resulte em prejuízo.

Outra questão abordada anteriormente, em relação ao risco é que a simples presença do setor público como parceiro, com a existência do fundo garantidor (sem necessidade de aguardar por precatórios em caso de inadimplência do setor público), implica em aumento da atratividade de determinadas atividades pela redução dos riscos envolvidos³³. Essa também é uma questão de aumento de eficiência.

A questão do risco legal, ou segurança jurídica, é outro ponto importante. A segurança jurídica é um ponto importante para a decisão de investimento. Expressa Rosemberg (2005) que a segurança jurídica advém da legitimação do instrumento de PPP como um instrumento legítimo e de interesse da coletividade.

³¹ Para maiores informações a esse respeito consultar PEREIRA, 2005, p. 206.

³² NESTER, 2005, p. 189.

³³ Para aprofundamento do tema consulte GARTENKRAUT, 2005, p. 326.

A segurança somente será obtida se a contratação das PPPs for transparente e resultado da participação da sociedade. Ou seja, a segurança jurídica derivará da legitimidade política, econômica e social das contratações. (ROSENBERG, 2005, p.18).

Como visto anteriormente essa é uma questão que tem todos os quesitos preenchidos teoricamente e na prática dessa modalidade contratual nos projetos mencionados até agora, de forma que se acredita que, apesar da insegurança habitual do sistema político-jurídico brasileiro, esse é um risco que ainda é bastante significativo, mas que tende a reduzir e ao consolidar-se as PPPs tornar-se insignificativo, visto que é uma iniciativa de interesse geral, e que por tratar-se de uma modalidade de concessão deve passar pelo procedimento de consulta pública³⁴, contar com transparência e outros mecanismos que reduzem o risco legal.

Além disso, as PPPs não consistem em algo absolutamente novo no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, foi concebida de forma a enquadrar-se no ordenamento jurídico o máximo possível, restando apenas uma lei federal que define as características específicas das PPPs, fazendo diversas vezes alusões à sujeição à leis pré-existentes, como no caso da lei de licitações. Assim, “[...] optou-se por não conceituar autonomamente as PPPs. Ao invés disso, tentou-se enquadrá-las no ordenamento jurídico atual [...] Com isso, procurou-se trazer para as PPPs a segurança jurídica já existente em relação a esses institutos” (PINTO, 2005, p. 33).

No tocante à crítica no que diz respeito a ‘não comerciabilidade’ da função pública, essa é uma visão superada, e hoje, segundo Oliveira (2005)³⁵ caminha no sentido oposto: o do reconhecimento da eficiência da administração privada na prestação de serviços públicos. Em defesa das PPPs no tocante à delegação de serviços e obras públicas Eris (2005) afirma que teve a oportunidade de participar do processo de privatização e assegura que as dificuldades a serem enfrentadas pelas PPPs são menores do que as que foram enfrentadas pelo processo de privatização. Isso porque além de já haver a experiência (e jurisprudência) pertinente às concessões, licitações e outras normas gerais que regem o processo de concessão via PPP, há a vantagem de que nas PPPs o patrimônio público nunca se torna propriedade de um particular. Todos esses fatos dificultam ações políticas com interesses escusos que visem prejudicar a implementação de PPPs e o interesse coletivo. Além disso, as garantias ao parceiro privado³⁶ devem estar claras no edital, o que permite uma análise de viabilidade com

³⁴ Conforme entendimento de PEREIRA, 2005, p.233)

³⁵ Esse assunto é tratado em maior nível de detalhamento em OLIVEIRA, 2005, p. 71

³⁶ Conforme assegura PEREIRA, 2005, p. 226, baseado no artigo 11º parágrafo primeiro da lei das PPPs.

pouca incerteza e uma gama de riscos que podem ser analisados com um elevado grau de precisão.

Para a sociedade os riscos são menores do que nas privatizações, onde no fim das contas as perdas são repassadas para sociedade por meio de aumento de tarifas. Isso não ocorre nas PPPs, devido ao pacto de repartição do risco entre os setores público e privado. Por outro lado, são claros os benefícios: mais obras de infra-estrutura, serviços públicos mais eficientes e as eventuais taxas cobradas tendem a ser menores do que seriam no caso de uma privatização. A esse respeito, HORBACH in CASTRO & TIMM (p.28) afirma que um dos benefícios pertinentes às PPPs é a obtenção de vantagens técnicas de gerenciamento do setor privado, assim como a orientação mercadológica de recursos. Em outras palavras, o referido autor lembra que a empresa privada tem mais flexibilidade em adaptar-se as necessidades do público que atende. Isso porque enquanto uma entidade pública para alterar apenas um único procedimento ou máquina necessita passar por um longo trâmite burocrático, ou licitação. Em uma organização privada as alterações, realocamento de pessoal ou atualização de tecnologia após a tomada de decisão é relativamente rápida. Tal fato gera eficiência administrativa.

Os desvios de conduta são amplamente coibidos pela lei que faz uma forte amarração em relação à fiscalização por agências reguladoras, e por órgãos oficiais como o tribunal de contas, além do fato que qualquer quebra de contrato que possa implicar na comprometimento do serviço público desempenhado pela PPP. Posto isso, entende-se que os benefícios superam em muito os riscos tanto para o setor público, quanto para o setor privado. Já a sociedade sentirá os benefícios do processo de desenvolvimento econômico endógeno que esse processo gerará.

3.4. ASPECTOS PRÁTICOS DE UM PROJETO DE PPP NO BRASIL

Quanto aos tipos de obras públicas mais adequadas ao modelo de PPP, na prática depende de cada caso. Mas a secretaria de desenvolvimento econômico de Minas Gerais explicita um quadro com um resumo interessante. Nesse resumo exemplifica-se quais obras são mais propensas a qual modalidade de parceria entre os setores públicos ou privados. Aponta também a tendência em relação a aspectos do projeto em cada modalidade contratual, como controle público e as vantagens para os envolvidos no processo: setor público, privado e a sociedade.

| Quesito | Privatização | Concessão | PPP |
|--------------------------------|--|--|---|
| Exemplo | Empresa siderúrgica | Hidrelétrica | Presídio |
| Processo | Leilão; contrato de compra e venda. | Licitação, na modalidade de concorrência; contrato de concessão. | Licitação na modalidade de concorrência; formação de SPE* pelo vencedor; contrato de concessão administrativa com a SPE. |
| Prazo | Indeterminado (a privatização significa a transferência do ativo de maneira definitiva). | Determinado (o prazo vem definido no próprio contrato). | Prazo determinado (a Lei Federal limita o contrato de PPP a 35 anos). |
| Ativos fixos existentes | Vendidos ao investidor de forma definitiva. | Transferência temporária para a concessionária; devolução para o governo ao final da concessão. | Transferência temporária à SPE formada para implantar e gerir a PPP; devolução ao governo ao final da PPP. |
| Ativos fixos novos | Decidido pelo investidor; pagos, construídos e operados por ele; propriedade definitiva dele. | Especificados no contrato de concessão; pagos, construídos e operados pela concessionária; transferidos ao governo ao final. | Pagos, construídos e operados pela empresa especial formada para gerir a PPP; transferido ao governo ao final. |
| Serviços (se tiver) | Responsabilidade do comprador da empresa privatizada. | Responsabilidade da concessionária; o contrato de concessão pode estabelecer metas. | Especificados no contrato PPP, com metas de desempenho que servem como base de remuneração para o privado. |
| Controle público | Regulação por meio das agências, quando a atividade praticada pela empresa seja serviço público, e, em todos os casos, sujeição às leis do país. | Fiscalização pelas agências reguladoras (Aneel, Anatel, etc.) e sujeição às leis do País. No caso da PPP, o governo também avalia o desempenho da SPE para balizar o pagamento do parceiro privado, conforme especificado no contrato. | |
| Vantagens p/governo | Receita de venda; fim da responsabilidade gerencial em áreas em que o setor público não tem obrigações constitucionais. | Transferência de riscos e do investimento necessários ao empreendimento para o concessionário; possibilidade de retomar a concessão em casos extremos. | Viabiliza a entrada de investimento privado em áreas sem potencial retorno econômico e de interesse social; permite contratação de serviços por mais de cinco anos. |
| Vantagens p/investidor | Ampla liberdade para administrar o negócio. | Extraírem remuneração por tarifas cobradas dos usuários, investindo em áreas de responsabilidade pública. | Remuneração assegurada, mesmo em empreendimentos realizados em áreas potencialmente sem retorno econômico. |
| Vantagens p/cidadão | Dinamismo econômico. | Maiores investimentos em serviços públicos. | Maiores investimentos em serviços públicos e infra-estrutura; ganhos de eficiência e universalização dos serviços; redução de custos. |

Quadro 2: Modalidades de contratação e suas características.

Fonte: Secretaria de Estado de desenvolvimento econômico de Minas Gerais, 2004.

Essa figura demonstra algumas tendências, embora, no geral, seja necessária uma análise caso a caso. Na presente etapa deste trabalho é interessante abordar aspectos mais relacionados aos pontos que devem ser analisados mais cuidadosamente na elaboração de um projeto de PPP.

Para a implementação do projeto o primeiro passo é a formação de uma sociedade de propósito específico – SPE – que desempenhará o serviço ou obra que seria de

responsabilidade do Estado. Essa sociedade é uma empresa privada cuja única finalidade é o desempenho do serviço ou obra pública.

Então, resumidamente, agentes privados munidos de uma quantidade de capital numa proporção de ao menos 30% do capital necessário para a execução do projeto desejado realiza a estruturação do projeto e apresenta-o aos agentes financeiros na busca pelo financiamento necessário, apresentando os recebíveis e os desembolsos necessários e apresentando sua capacidade técnica para a realização do projeto. Com o financiamento aprovado e o contrato firmado forma-se então a SPE que realizará as atividades, e recebendo as contraprestações do setor público a medida que atinge as metas contratuais.

O processo de formação da PPP é muito similar aos demais projetos privados, e especialmente similares aos projetos de concessões comuns, pois “[...] as normas sobre PPP referem-se na verdade, a matérias já regulamentadas por normas gerais federais, basicamente atinentes a licitações, contratos e orçamento” (CARDOSO; PEREIRA; SCHWIND, 2005, p. 121).

Assim os procedimentos citados nos art. 10 e 11, que dizem respeito ao processo de licitação e os requisitos para tal são muito semelhantes, constando neles explicitamente que tais procedimentos devem obedecer às normas existentes citando uma por uma. Dessa forma são procedimentos necessários para a existência do processo licitatório, por exemplo, a prévia licença ambiental, o que constitui um risco a menos para o projeto, visto que a contratação do projeto só é possível mediante tal licença, conforme ressaltam Pereira (2005)³⁷ e Blanchet (2006)³⁸.

As etapas da licitação incluem no caso das PPPs a apresentação das propostas econômicas em envelopes lacrados, havendo a possibilidade de leilões viva voz. Esses procedimentos estão detalhados no artigo 12 da lei das PPPs. A lei é bastante flexível em relação a forma de avaliar, ao definir que a escolha deve favorecer a melhor proposta. Essa disposição da lei segue a lógica da eficiência econômica, no sentido de não buscar projetos de baixo custo com qualidade duvidosa, nem tão pouco buscar projetos de melhor qualidade a preços incompatíveis com o tipo de serviço prestado³⁹. Frisa-se, no entanto, que as regras devem ser bastante claras e deve analisar aspectos técnicos e econômicos. Em última instância a decisão a respeito da melhor proposta recai sobre a comissão de licitação designada pelo órgão gestor das parcerias, no caso do estado de Santa Catarina, a SC Parcerias.

³⁷ PEREIRA, 2005, p. 223

³⁸ BLANCHET, 2006, p. 67

³⁹ Sobre este tema há uma reflexão mais aprofundada por PEREIRA, 2005, p. 227-233.

Em relação a formação da Sociedade de Propósito Específico, o artigo 9º da Lei 11.079/2004 normatiza que antes da celebração do contrato deve ser constituída a Sociedade de Propósito específico. A esse respeito é importante deixar claro que não pode assumir a forma de economia mista, conforme deixa claro o parágrafo 4º do referido artigo.

Uma questão interessante é que, conforme a lei, o autor do projeto que conduz ao edital de PPP pode também participar do processo de licitação. A esse respeito Schwind (2005) conclui, após realizar um amplo estudo comparando e analisando diversas leis e outras peças de cunho normatizador, que o autor do projeto básico sobre o qual é lançado o edital pode também participar do certame⁴⁰. Embora essa seja uma prática que pode ser vetada pelo próprio edital de licitação, o que tende a ser comum devido ao fato de tornar o processo menos contestável.

A realização de PPPs não prescinde de licitação. O trâmite processual é idêntico ao de qualquer outra concessão e determinado na Lei das PPPs. Pereira (2005) ressalta que “[...] a PPP instrumentaliza-se primordialmente por meio de contratos de concessão. Desse modo, aplicam-se às PPPs as premissas estabelecidas em relação à concessão acerca do dever de licitar” (PEREIRA, 2005, p. 213)”

Para participar do processo de licitação é necessário também a elaboração de um pré-projeto, ou um projeto básico, como denomina a legislação, citada por Pereira (2005), ao afirmar que “continua em vigor o art 7º, parágrafo 2º, da lei 8.666/93, segundo o qual as obras e serviços somente podem ser licitados quando ‘houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame’[...]” (PEREIRA, 2005, p. 224). Embora haja desentendimentos relacionados à interpretação de outras leis⁴¹ acredita-se que a exigência do projeto básico é uma prática que torna o processo mais seguro para ambos os parceiros ao menos na modalidade de concessão patrocinada.

Nos casos de concessão na forma de PPP na modalidade administrativa, essa exigência não se faz necessária, visto que nesses casos a estrutura objeto da PPP já está construída, sendo apenas o serviço o objeto do contrato⁴². Porém em todos os casos deve haver uma

⁴⁰ “Em face ao exposto, o autor dos projetos básico e executivo de uma PPP pode participar da respectiva licitação. Aplica-se nessa situação o disposto no art. 3º da lei 11.079/2004, cumulado com o art. 31 da Lei 9.074/95. Nessas situações, contudo, incumbe à administração promover uma rigorosa fiscalização de modo a garantir a lisura do certame.” (SCHWIND, 2005, p. 319).

⁴¹ Capobianco (2005) afirma que o veto ao inciso II do art. 11 do projeto de lei da PPP conduz ao entendimento de que não só o projeto de execução, mas também o projeto básico pode ser apresentado pelo licitante após formalizada sua contratação. Fundamenta essa posição também no artigo 9º parágrafo 2º da lei 8.666/93. Mais detalhes acerca desse posicionamento podem ser obtidos no texto de Capobianco (2005) página 319. (CAPOBIANCO, 2005, p. 319)

⁴² Situação na qual concorda-se com o entendimento de Capobianco (2005).

proposta econômico-financeira, que consiste em uma parte importante do projeto como um todo.

O processo de constituição de uma PPP compõe-se de um trâmite burocrático que não prescinde de preenchimento de várias condições descritas no corpo da Lei de forma suficientemente clara a ponto de não ser necessária sua repetição nesse momento, a Lei 11.079/2004 segue anexa ao presente trabalho.

3.5 ESTUDO ECONÔMICO - FINANCEIRO

O aspecto mais importante na abordagem econômica de um projeto na modalidade de PPP é certamente o condicionamento da parceria com o setor público a sua não auto-sustentabilidade, ou pela questão puramente econômica ou devido ao elevado prêmio de risco ou outros fatores que tornem o investimento não atrativo devido às circunstâncias de cada projeto. Por isso é fundamental o estudo econômico-financeiro, já que é este que justificará a condição de PPP.

Ao abordar a viabilidade econômico-financeira do projeto o custo de oportunidade do capital privado é o fator determinante do investimento ou não em determinado projeto. O custo de oportunidade diz respeito às alternativas de investimento existentes ao projeto em questão de forma que uma análise de risco-retorno vai determinar a viabilidade do investimento.

Assim, dadas as diversas alternativas de investimento do mercado, como o acionário e o financeiro. Justamente a esse respeito Gartenkraut (2005) comenta que a inovação no mercado financeiro é um fator que eleva a taxa mínima de atratividade dos projetos de PPPs, visto que no mercado financeiro há um altíssimo grau de liquidez, enquanto nos investimentos fixos, como na maioria dos casos de PPPs, há um maior grau de imobilização, ainda que haja a possibilidade de lançamento de ações na bolsa de valores. Comenta ele que:

A inovação ocorre intensamente também no setor financeiro. Há ali um cardápio extenso de instrumentos inovadores – derivativos, seguro-garantia, etc. – que afetam as oportunidades associadas aos investimentos de infra-estrutura. (GARTENKRAUT, 2005, p. 324).

Por isso, nesse processo de avaliação da viabilidade econômico-financeira do projeto existe uma taxa mínima de atratividade do projeto, baseada na taxa básica da economia, e também na relação risco-retorno referente ao projeto.

A taxa básica da economia brasileira fundamentada no sistema especial de liquidação e custódia, a SELIC, é uma taxa de remuneração dos títulos do governo, que são considerados de risco mínimo ou zero. Desse fato decorre que qualquer investimento deve prover um retorno no mínimo igual se seu risco for igualmente mínimo (na prática sempre há algum risco) ou essa taxa SELIC mais uma taxa relativa ao risco, de forma que quanto maior o risco, maior o retorno para a viabilidade do projeto. Nesse sentido a Taxa de Atratividade Mínima – TMA – é a taxa mínima para que o projeto seja viável.

Supondo que os projetos pertencentes à simulação do gráfico abaixo têm risco igual a zero, e desconsiderando o risco sistemático e todos os demais riscos, e considerando que a taxa SELIC atualmente é de 13% a.a., então os projetos que possuem retorno maior que 13% a.a. são viáveis, e os que estão abaixo desse nível de retorno são inviáveis. Os projetos eventualmente com mesmo retorno dependerão da preferência do investidor. Observe o gráfico:

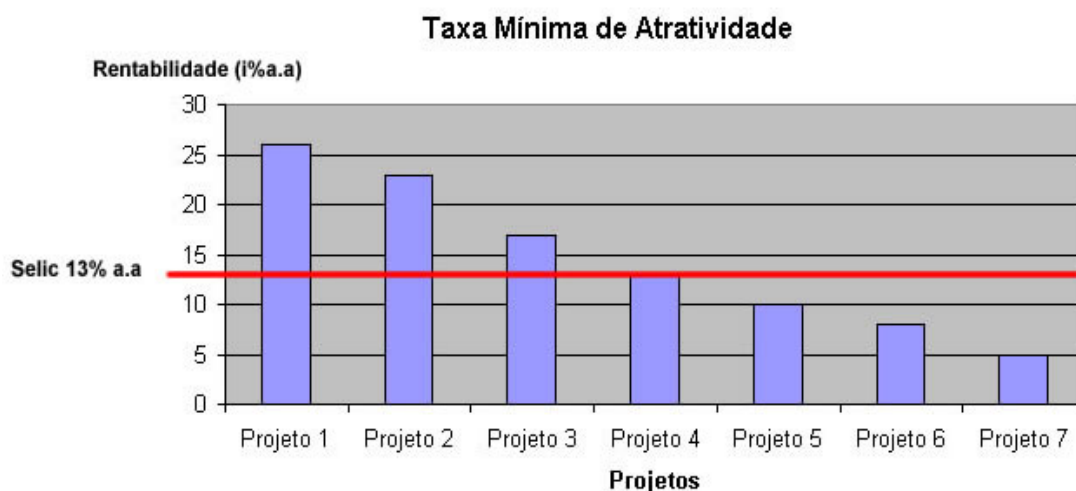


Gráfico 3: Taxa mínima de atratividade (TMA)

Fonte: Elaboração própria baseado em Blanchard, 2004, p. 84

Ao se observar o gráfico, uma simulação sob a hipótese de *ceteris paribus* de uma cesta de projetos em que o risco é abstraído, os projetos de 1 a 3 são viáveis, o 4 é indiferente e os projetos de 5 a 7 são inviáveis. Mas, ao se tratar de qualquer forma de investimento de capital o risco é um fator de grande importância a ser considerado. Portanto, deve-se verificar se o projeto tem um retorno compatível com o risco a ser enfrentado. Assim, a relação risco-retorno consiste em uma relação direta entre o risco a ser enfrentado e o retorno esperado pelo projeto. Um exemplo considerando uma simulação de um grau de risco exposto em uma

escala, de acordo com um índice gerado para o caso específico pode ser observado graficamente:

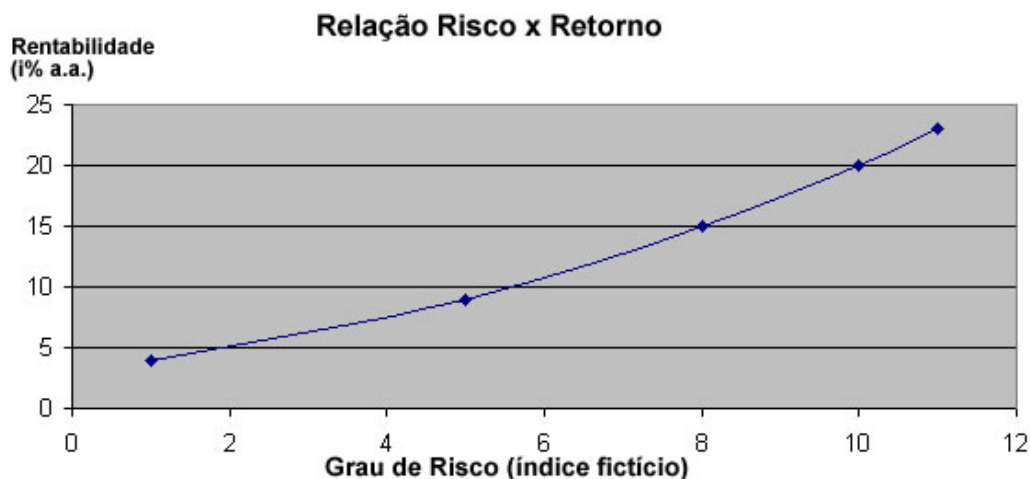


Gráfico 4: Relação Risco-retorno.

Fonte: Elaboração própria baseado em Pindyck; Rubinfeld, 2002, p.167

Então a análise de viabilidade de um projeto de PPP, como em qualquer outro projeto deve considerar cumulativamente a TMA com a relação risco retorno. Para melhor exemplificar uma situação de decisão, considerando o fator risco, segue a simulação de seis projetos com as características de rentabilidade e riscos apontadas no quadro que segue abaixo e a plotagem gráfica na sequência:

| Projetos | Índice de Risco | Retorno do projeto - Desconsiderado o risco | TMA - Livre de risco | i % a.a Total | Prêmio de Risco | TMA com Risco |
|-----------|-----------------|---|----------------------|---------------|-----------------|---------------|
| Projeto 1 | 5 | 4 | 13 | 9 | 5 | 18 |
| Projeto 2 | 8 | 15 | 13 | 23 | 8 | 21 |
| Projeto 3 | 11 | 23 | 13 | 34 | 11 | 24 |
| Projeto 4 | 14 | 12 | 13 | 26 | 14 | 27 |
| Projeto 5 | 17 | 25 | 13 | 42 | 17 | 30 |
| Projeto 6 | 21 | 42 | 13 | 63 | 21 | 34 |

Quadro 3: Análise de projetos.

Fonte: Elaboração própria.

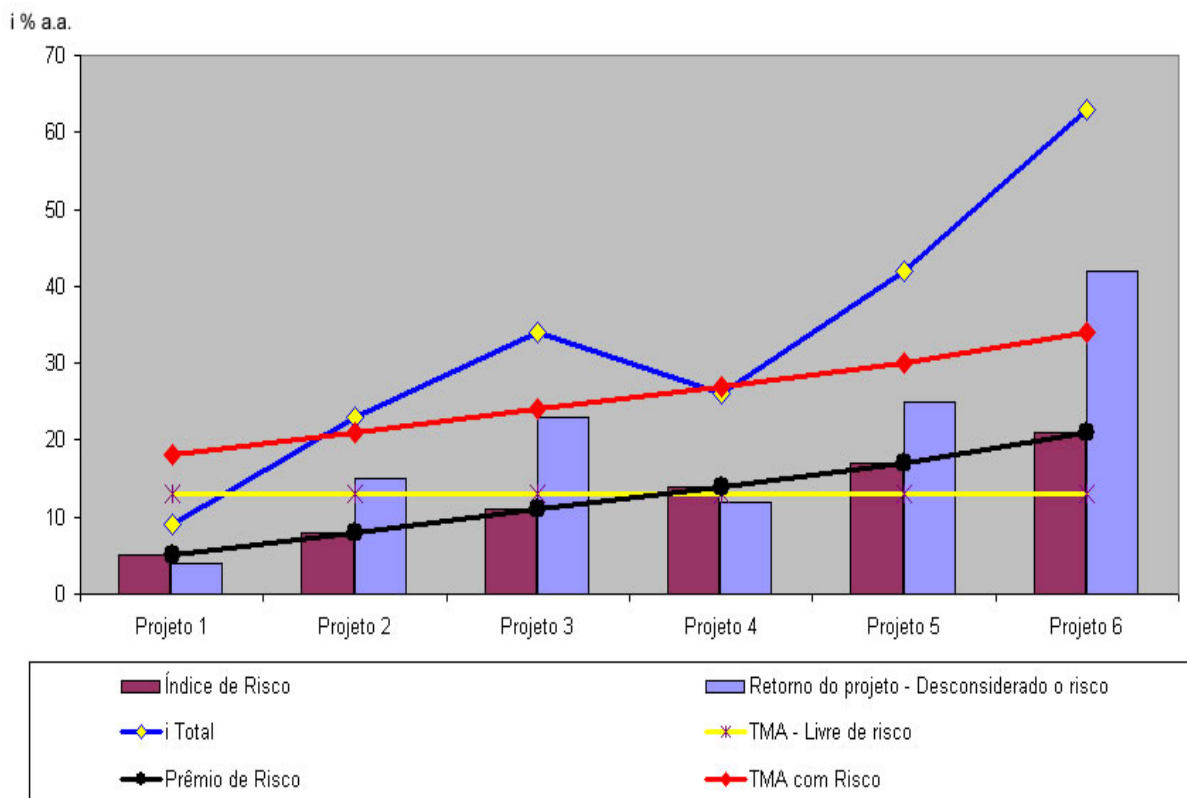


Gráfico 5: Gráfico de rentabilidade e risco de projetos.

Fonte: elaboração própria.

Um índice de risco dado (equivalente a pontos percentuais em juros ao ano) é adicionado à taxa mínima de atratividade dada pela taxa básica de juros, elevando-a de forma que são efetivamente atrativos aqueles projetos que estiverem acima da linha de “TMA com risco”⁴³. Nessa análise percebe-se, por exemplo, que o projeto 1 não é viável porque apesar de ser um projeto com baixo risco ele apresenta pouco retorno, de forma que não alcança a taxa mínima de atratividade, nem mesmo quando não é considerada a questão do risco, tornando-se ainda mais inviável ao se considerar tal fator.

Nota-se também que o projeto 4 seria atrativo por uma margem de 13 pontos percentuais acima da TMA. Quando é considerado o fator risco do projeto, percebe-se que este projeto não é atrativo, pois está abaixo da linha de “TMA com risco”, ou seja, a rentabilidade desse investimento não compensa o risco, comparado com outras oportunidades de investimento. Outra questão interessante é que o projeto 6, apesar de ser o de maior risco, é o projeto mais interessante dentre os apresentados, pois apresenta a maior margem entre TMA considerando o risco e a rentabilidade total.

⁴³ Uma explanação prática-conceitual mais profunda pode ser obtida consultando-se Gitman & Madura (2003) (GITMAN; MADURA, 2003, P. 72).

Além do custo de oportunidade e do risco outros fatores que devem entrar em jogo para se definir a taxa de atratividade mínima efetiva e tomar uma decisão sobre o investimento é a liquidez dos investimentos e a expectativa sobre os mercado envolvidos nos projetos.

Essas questões econômico-financeiras são muito importantes no caso das PPPs, porque a equação econômico-financeira não é apenas uma parte da análise realizada pelo setor privado, mas é também um item contratual. Essa equação deve estar presente no contrato e deve ter uma taxa de retorno alvo. Ao contrário da privatização, na qual geralmente é fixado um preço alvo e então a margem de lucro é variável, no caso das PPPs o preço de eventuais tarifas ou investimentos são fixados, a rentabilidade também é fixada e a diferença entre essas contas é patrocinada pelo setor público (por isso o nome de concessão patrocinada).

Para isso, é interessante utilizar o conceito de valor presente líquido (VPL)⁴⁴, que traz uma dimensão econômica efetiva ao projeto. O valor presente líquido (VPL) utiliza uma taxa de desconto, ou seja uma TMA, para calcular o valor presente de fluxos de caixa futuros, nas palavras de Puccini (2003):

O valor presente líquido de um fluxo de caixa é igual ao valor presente de suas parcelas futuras (que são descontadas com uma determinada taxa de desconto) somado algebricamente com a grandeza colocada no ponto zero. (PUCCINI, 2003, p. 134).

A metodologia de cálculo para obter o VPL consiste em subtrair-se o valor inicial do investimento do valor presente de fluxos de caixa futuros. A fórmula do VPL, também chamado de NPV (*Net Present Value*) pode ser expressa por meio da seguinte fórmula⁴⁵:

$$VPL = \sum_{t=1}^n \frac{FC_t}{(1+i)^t} - Investimento\ Inicial$$

Onde: FC = Fluxo de caixa; t = tempo; i = Juros

Uma das características das PPPs é o fato de serem *multisourcing*, ou seja, pelas dimensões econômicas do projeto são formadas por várias fontes de recursos. Essas análises econômico-financeiras serão realizadas de acordo com as fontes de financiamento utilizadas

⁴⁴ Pereira (2005) recomenda a adoção da metodologia do VPL para desenvolver o cálculo da rentabilidade do projeto e definir, de acordo com o projeto específico, a equação econômico financeira que deverá constar no contrato da PPP. PEREIRA, 2005, p. 215.

⁴⁵ Fórmula e respectiva demonstração matemática pode ser conferida em PUCCINI, 2003, p. 192.

no projeto, que, muito provavelmente, possuirão deferentes origens, diferentes prazos, diferentes taxas de juros, enfim diferentes condições. A fonte do capital investido no projeto de PPP, que pode ser 100% de capital próprio (o que é muito raro, dado o valor mínimo de 20 milhões), é geralmente composta também de financiamentos junto a órgãos como BNDES, FMI, BID, dentre outros.

Em projetos dessa dimensão geralmente prefere-se trabalhar com a alavancagem financeira, visto que para tal montante a alavancagem é por demais interessante. Seria sobremaneira incomum um investimento financeiro constituído por 100% de capital próprio, embora seja legalmente possível. A única limitação na composição financeira, como visto anteriormente, é o limite máximo de 70% ou 80% de financiamento por órgãos oficiais do governo.

Para composição da equação econômico-financeira outro ponto fundamental é o volume de recebíveis, ou seja, receitas. Quanto mais recebíveis o projeto gere ao longo de seu contrato, menor é o risco e mais fácil a sua aprovação pelos órgãos financiadores. Figuram como recebíveis, além das taxas públicas e pedágios, os créditos de ICMS (isenção fiscal) como uma forma de recebível.

A PPP pode ser estruturada financeiramente como os mesmos instrumentos legais já conhecidos pelos credores das operações de *project finance*: *Multisourcing*, *secutitização*, segregação de risco, consórcio de agentes financeiros, leasing, *ecrow accounts*, *trustees*, *steps-in-rights* e outros institutos importados para o nosso direito e para nossas práticas financeiras. (BORGES, 2005, p. 167)

Assim o arranjo formado para a constituição financeira e jurídica de uma PPP segue aproximadamente apresentado na figura 2:



Figura 2: Desenho esquemático da estrutura de formação de uma PPP.
Fonte: BNDES

Existem ainda outros mecanismos utilizados para a viabilização de parcerias público-privadas, tais como a tarifa sombra que consiste na remuneração para o setor privado pelo serviço público prestado, calculada pela média do custo do serviço.

Do ponto de vista do setor público, a seleção dos projetos de PPP é competência do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP que está sendo formado nos estados, que analisa a importância do projeto e disponibilidade de recursos próprios ou capacidade de endividamento, além de vários outros critérios dentre os quais esses são os principais.

Quanto à possibilidade de constituição de PPPs, além dos projetos novos de infraestrutura e das concessões administrativas, existe ainda a possibilidade de uma concessão comum passar a ser PPP. Segundo entendimento de Pereira (2005)⁴⁶ é possível a transformação de concessões em PPPs. Para isso há que se demonstrar em nova licitação que o projeto não é viável, ou em projetos nos quais a cobrança de tarifa tenha se tornado inviável por razões técnicas ou jurídicas. Desde que obedecem aos critérios necessários para a firmação de um contrato de PPP é possível, inclusive, segundo o autor, converter a concessão comum em PPP.

⁴⁶ Este autor discorre sobre o assunto na página 214 (PEREIRA, 2005, p. 214).

4. PPPs EM SANTA CATARINA: ESTUDO SOBRE O CASO DO PORTO DE IMBITUBA

A estruturação de PPPs no Estado de Santa Catarina segue, em linhas gerais, a mesma condição dos demais estados do Brasil. Mas é um dos estados em que o governo está mais empenhado no incentivo desse tipo de modalidade contratual.

O Estado de Santa Catarina em termos de planejamento vem desenvolvendo por meio da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SPG - um trabalho de planejamento voltado para o desenvolvimento, com gestão voltada para resultados, como afirma o governo. Em relação a estrutura do planejamento, numa breve descrição, eles contam com um planejamento de longo prazo, um planejamento plurianual, o programa de ações e o orçamento anual, do mais estratégico ao mais operacional. Contam ainda com as diretrizes estratégicas. Essa estrutura pode ser visualizada na figura que segue:



Figura 3: Estrutura de Planejamento do Governo do estado de Santa Catarina.
Fonte: SPG-SC, 2006.

O governo do estado de Santa Catarina tem como visão de futuro "Ser REFERÊNCIA em desenvolvimento sustentável nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões e melhorando a qualidade de vida da população" (SPG-SC, 2006).

Dentro dessa visão os segmentos de infra-estrutura de investimento prioritários em Santa Catarina são:

1. Rodovias
2. Ferrovias
3. Portos
4. Energia/Telecomunicações
5. Saneamento
6. Outros

A secretaria de Planejamento acredita que a negociação de concessões de portos e rodovias pode ser viabilizada por meio de PPPs, e que conta com um ambiente institucional favorável, devido a legislação estadual e federal, assim como as demais aparatos necessários.

Foi um dos primeiros estados a estruturar o órgão responsável pelas PPPs, a SC Parcerias e já conta também com um fundo garantidor, o que após a aprovação das leis estaduais e federais são os pré-requisitos básicos para a implementação de projetos.

Apesar da falta de liquidez do fundo garantidor para a realização de PPPs no estado de Santa Catarina, há um razoável patrimônio em seu poder o que de certa forma traz alguma segurança para a realização de PPPs no estado.

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO: SETOR PORTUÁRIO

O Brasil possui uma estrutura portuária composta por 43 portos, número relatado pelo ministério dos transportes, entre portos fluviais e marítimos. Já um documento do BNDES aponta um número um pouco menor, considerando apenas os portos que apresentam movimentação de cargas em um patamar relevante, apontando 36 portos operando sob a administração de companhias docas, concessionárias estaduais ou privadas e diversos terminais de uso privativo e instalações portuárias. Abaixo segue um mapa do ministério dos transportes apontando os principais portos do Brasil.



Figura 4: Portos no Brasil
Fonte: Ministério dos Transportes.

O número de portos, apesar de parecer expressivo, na verdade não reflete a realidade de falta de capacidade de atendimento a demanda, conforme aponta o estudo do BNDES⁴⁷. Isso ocorre porque os portos brasileiros possuem uma capacidade bastante limitada.

De acordo com Da Silva e Martins (2001)⁴⁸ há três tipos básicos de terminais quando se fala de movimentação de cargas: os regionais ou alimentadores, os de transbordo ou “*transshipment*” e os concentradores de carga ou “*HubPorts*”.

Os terminais regionais ou alimentadores atenderão aos navios que levarão a carga ao seu ponto final de consumo regional, no litoral de um país ou estado. Estes, de menores

⁴⁷ Estudo “Superação dos gargalos logísticos do setor portuário, Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 13, N. 26, P. 55-88, DEZ. 2006

⁴⁸ DA SILVA; MARTINS, 2001, p. 13

dimensões, atenderão a navios, com capacidade de até cerca de 6.000 TEUs⁴⁹. São também chamados de “distribuidores”.

Os terminais de transbordo ou de *transshipment* poderão ser de transbordo puro, mas também servir de alimentadores da região em que se localizam. Geralmente abastecem os navios alimentadores.

Os portos concentradores, ou *Hubs Ports*, atendem a maior concentração da carga para posterior distribuição para outros portos. Assim, os Terminais Concentradores de Contêineres servirão como referência para um país ou até um continente inteiro. Da Silva e Martins prevêem que os navios previstos para o futuro serão maiores o que melhorará os níveis de eficiência e produtividade das operações no conjunto de logística.

4.2. FORMAÇÃO DA PPP PARA O PORTO EM SANTA CATARINA⁵⁰

O Brasil possui poucos portos do tipo Hub Port, sendo que nenhum deles no sul. A proposta da SC Parcerias, baseada em estudos preliminares, para o Porto de Imbituba é a de transformá-lo parte da rota internacional, como um *Hub port*.

As entrevistas realizadas junto à autarquia SC parcerias apontou que em breve será lançado um edital para a execução de um projeto de ampliação do Porto de Imbituba com o objetivo de torná-lo então em um porto *Hub Port*, o que significa que será um projeto de ampliação em grandes proporções.

O projeto, a ser viabilizado em forma de uma PPP, seguirá a seguinte orientação em termos de estruturação do negócio no setor portuário:

⁴⁹ TEUs é a medida padrão de carga para a marinha mercante e significa uma unidade equivalente a um contêiner de 20 pés.

⁵⁰ Segue no anexo 3 uma figura que mostra a estrutura logística básica do estado de Santa Catarina com suas principais rodovias e portos.

Modelo de constituição da SPE no setor portuário

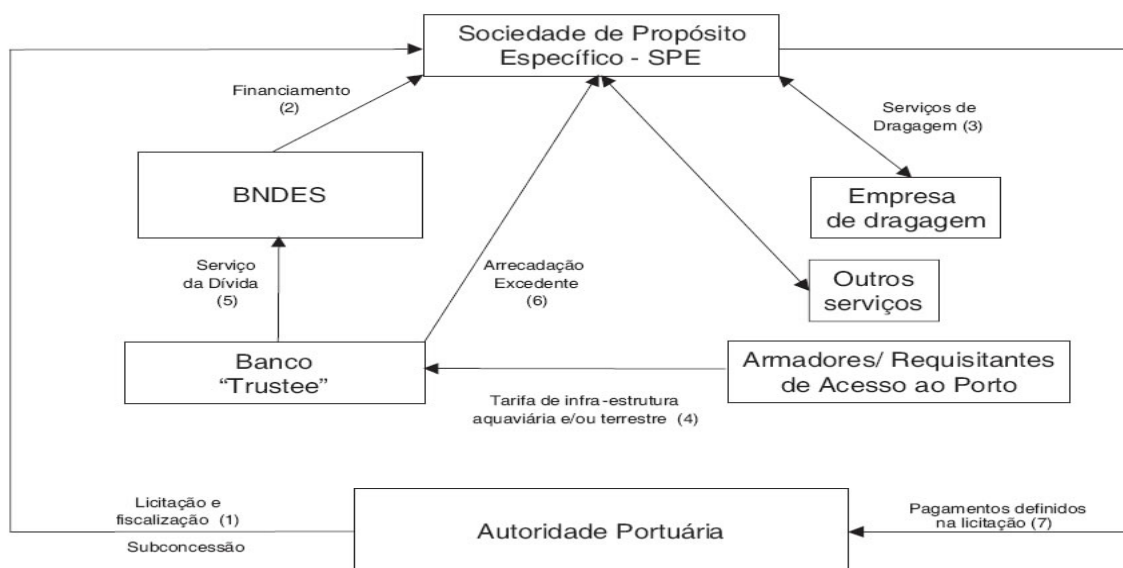


Figura 5: SPE no setor portuário.

Fonte: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 13, N. 25, P. 226, JUN. 2006

A formação de uma SPE no setor portuário depende dos agentes financiadores, dos agentes privados interessados no investimento e nos demais *Stakeholders* tais como a autoridade portuária, além de seu funcionamento depender de empresas de construção civil e serviços especializados para o setor.

Estrutura de funcionamento de PPP no setor portuário

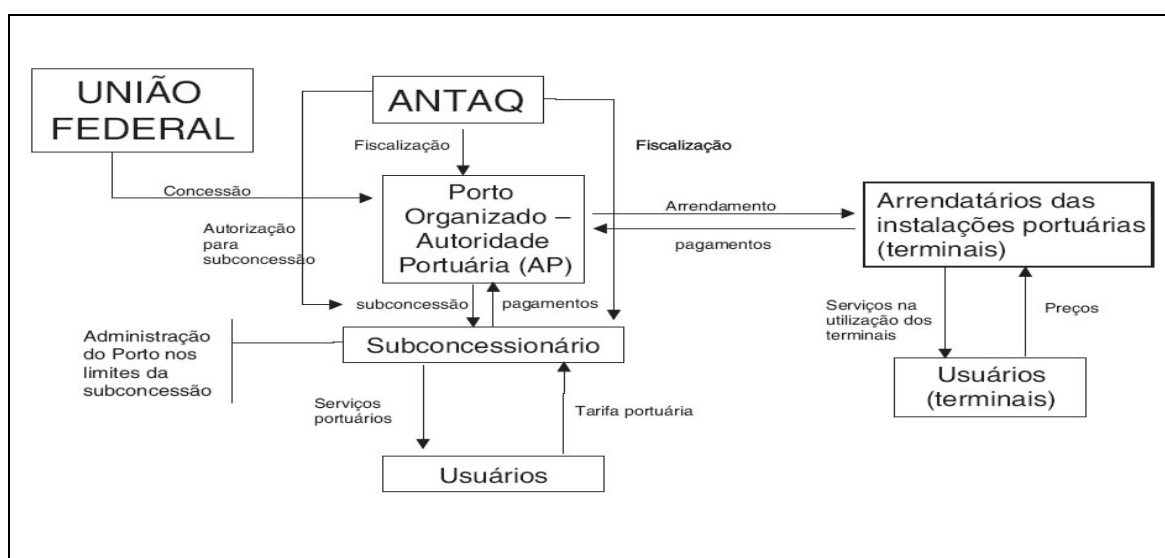


Figura 6: Estrutura de funcionamento de PPP no setor portuário.

Fonte: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 13, N. 25, P. 225, JUN. 2006.

Esta figura demonstra a estrutura de funcionamento e fiscalização da PPP no setor portuário. A estruturação societária dependerá dos agentes privados interessados no projeto. Estes, no devido momento, apresentarão suas propostas que devem obedecer aos requisitos dispostos na lei, abordados anteriormente e também aos requisitos especificados no edital a ser lançado pela SC Parcerias.

4.3. ANALISE ECONÔMICO-FINANCEIRA PARA O CASO DO PORTO DE IMBITUBA

A parte do projeto que aborda o estudo financeiro é importante em qualquer projeto, mas assume um papel ainda mais crucial num projeto de PPP. Para o caso do porto de Imbituba segue uma breve simulação do estudo econômico-financeiro focado no estudo da viabilidade do projeto como PPP.

Para isso, a estrutura de custo da obra de expansão do porto foi obtida junto a uma das empreiteiras⁵¹ de porte nacional que estaria habilitada a atender tal demanda. Os itens que compõe a estrutura de custos de uma obra desse tipo são resumidamente os seguintes:

⁵¹ As grandes empreiteiras, como qualquer outra empresa num mercado competitivo, trata sua estrutura de custos como informação altamente sigilosa. Após concordar em utilizar as informações de maneira parcial abordando apenas os itens e valores globais redimensionados para o caso do porto de Imbituba, uma das empreiteiras forneceu uma série de planilhas com a estrutura de custos de obras de construção de portos. Contudo a empresa exigiu anonimato, portanto essa empresa será doravante denominada 'Empreiteira A'.

| |
|--|
| EXPANSÃO RETROÁREA - TECON xx |
| |
| ESTACAS DE CONCRETO ARMADO D=60CM |
| FORNECIMENTO |
| ESTACAS D=80CM, SCAC |
| |
| ARRASAMENTO |
| AUX00001 - EQUIPE ARRASAMENTO |
| COMPRESSOR AR MÓVEL 360 PCM |
| MARTELETE ROMPEDOR |
| MAÇARIQUEIRO |
| ENCARREGADO |
| MARTELETEIRO |
| SERVENTE |
| OXIGÊNIO |
| ACETILENO |
| |
| CRAVAÇÃO |
| GUINDASTE SOBRE O CAIS E SOBRE FLUTUANTE |
| MONTAGEM DO GUIND. S/ O PIER E S/ FLUT. |
| GABARITO DE CRAVAÇÃO |
| MÁQUINA DE SOLDA |
| GUINCHO C/ MOTOR HIDRAUL. 1TBX 12T |
| FLUTUANTE (36X9X2,40) |
| FLUTUANTE (20X6,70X2,70) |
| GUIA SUSPensa |
| CATRAIA |
| MARTELO AÇÃO SIMPLES 30-B BSP |
| ESMERILHADEIRA |
| GUINDASTE S/ ESTEIRA 150 T |
| EQUIPE DE TOPOGRAFIA |
| OLEO DIESEL |
| ENCARREGADO DE CRAVAÇÃO |
| FEITOR |
| AJUDANTE I |
| OPERADOR DE MARTELO |
| OPERADOR DE GUINDASTE |
| SOLDADOR |
| ELETRODO |
| DISCO DE CORTE |
| AUX00005 - MOVIMENTAÇÃO DE PEÇAS |
| GUINDASTE S/ PNEUS 50T |
| AJUDANTE I |
| ENCARREGADO |
| CARRETA BX 30T |
| ESTRUTURA METÁLICA |
| AUX00010 - ESTACAS TRANSPORTE |
| CAMINHÃO TRUCK |
| ESTROPOS Ø = 2" |
| ESTROPOS Ø = 1.5/8" |
| ENCARREGADO |
| FEITOR |

| |
|-------------------------------|
| SERVENTE |
| OXIGÊNIO |
| ACETILENO |
| CONTRAVENTAMENTO |
| AJUDANTE I |
| MONTADOR |
| ENCARREGADO |
| SOLDADOR |
| MAÇARIQUEIRO |
| MAÇARANDUBA |
| CABO AÇO 1" |
| PERFIS METÁLICOS |
| CAMBOTAS METÁLICAS |
| |
| ESTRUTURAS |
| PRÉ-MOLDADOS |
| Concreto Fck = 40 MPa |
| VIBRADOR DE IMERSÃO |
| CONTROLE TÉCNICO |
| GUINDASTE S/ PNEUS 50T |
| ENCARREGADO |
| PEDREIRO |
| SERVENTE |
| CONCRETO USINADO FCK 40,0 MPA |
| |
| FORMA METALICA |
| CARPINTEIRO |
| ENCARREGADO |
| MONTADOR |
| SERVENTE |
| CONCRETO ARMADO |
| MADEIRIT PLASTIFICADO 20 MM |
| MADEIRA SERRADA |
| FORMA MET. P.M. EM ALUMÍNIO |
| ESCORAMENTO |
| AJUDANTE I |
| ENCARREGADO |
| MONTADOR |
| CARPINTEIRO |
| SIKA GROUT |
| CONSUMO DIVERSOS |
| MAÇARANDUBA |
| PERFIS METÁLICOS |
| |
| AÇO CA -50 |
| MÁQUINA DE DOBRAR FERRO |
| MÁQUINA DE CORTAR FERRO |
| ESTRUTURA METÁLICA |
| AÇO CA-50 CORTE/DOBRA/MONT |
| AÇO CA 50A |
| ARAME RECOZIDO |
| CAMINHÃO TRUCK |

| | |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| PASTILHAS | MÁQUINA DE CORTAR FERRO |
| | AÇO CA-50 CORTE/DOBRA/MONT |
| MOLDADO IN LOCO | AÇO CA 50A |
| Concreto Fck = 40 MPa | ARAME RECOZIDO |
| VIBRADOR DE IMERSÃO | CAMINHÃO TRUCK |
| CONTROLE TECNOLÓGICO | PASTILHAS |
| ENCARREGADO | |
| PEDREIRO | MONTAGEM DE PRÉ-MOLDADOS |
| SERVENTE | ENCARREGADO |
| CONCRETO USINADO FCK 40,0 MPa | MONTADOR |
| | SERVENTE |
| FORMA IN LOCO | OPERADOR DE GUINDASTE |
| ENCARREGADO | CONSUMO DIVERSOS |
| CARPINTEIRO | CAMINHÃO TRUCK |
| SERVENTE | GUIND. S/ ESTEIRAS 61-RB-110T |
| MADEIRIT PLASTIFICADO 20 MM | |
| PONTLETE 3 X 3 POL | |
| TIRANTE METÁLICO | PAVIMENTAÇÃO |
| PEROBA 6 X 12 CM | PAVER INTERTRAVADO DE 8 CM |
| TUBO DE PVC 1" | |
| PREGO 12X12 A 18X30 | FORNECIMENTO DE AREIA |
| | FORNEC E LANÇAMENTO DE AREIA (TEV) |
| AÇO CA -50 IN LOCO | |
| MÁQUINA DE DOBRAR FERRO | |

Quadro 4: Estrutura de custos da obra de ampliação de um porto.

Fonte: Empreiteira A, 2006.

Essa estrutura de custos foi relatada à administração da empresa na execução de um projeto semelhante. Segundo informações da empresa a estrutura de custos é idêntica para diferentes regiões, visto que a demanda por maquinário, mão de obra e insumos é basicamente a mesma, independentemente de estrutura geológica ou outros fatores ambientais, havendo variação apenas em função da metragem da área a ser construída ou ampliada.

Assim, para as atividades realizadas e materiais utilizados, conforme o quadro acima, os custos incorridos e a margem de lucro adicionada estão demonstrados abaixo. Os valores detalhados foram maquiados a pedido da empresa pesquisada, mas o valor global das obras arredondado é o valor real do custo dessa obra que é bastante semelhante a que será realizada no Porto de Imbituba.

| | |
|---|----------------------|
| FECHAMENTO OBRA EXPANSÃO TECON xx | R\$1,00 (nov/2006) |
| 1) Custos dos Serviços Diretos: | x.230.708,46 |
| 2) Custo do Fornecimento Direto Santos Brasil : | xx.494.180,01 |
| 3) CUSTO DIRETO TOTAL (1 + 2) | xx.724.888,48 |
| 4) CUSTO INDIRETO : | x.088.232,37 |

| | |
|--|--------------------------|
| 5) CUSTO TOTAL : | xx.813.120,85 |
| 6) Lucro (xx%) sobre o CUSTO TOTAL (5): | x.xxx.xxx,30 |
| 7) CUSTO TOTAL + Lucro : | xx.xxx.xxx,14 |
| 8) IMPOSTOS (INCIDE SOBRE O ITEM 7 - ITEM 2): | 1.xxx.xxx,xx |
| (+) iss 3% | xxx.299,78 |
| (+) pis 1,65% | xxx.564,88 |
| (+) cofins 3% | xxx.299,78 |
| (+) cpmf 0,38% | xx.xxx,xx |
| 8) VENDA TOTAL : | R\$ 30.000.000,00 |

Quadro 5: demonstração financeira dos custos

Fonte: Empreiteira A

Esse valor global de aproximadamente 30 milhões será mais a frente retomado para a realização de uma breve análise econômico-financeira com a finalidade de exemplificação, utilizando o caso do Porto de Imbituba.

Antes, porém, é interessante visualizar a dimensão da obra de infra-estrutura que será viabilizada por meio da modalidade PPP.

4.4. PROJETO CONCEITUAL DO PORTO

A estrutura atual do Porto de Imbituba, de acordo com informações obtidas com a empresa responsável pela administração do porto, conta com um pátio com 40.000 m² de área, totalmente cercada. À noite, toda a área é iluminada por três torres de 40 m com 12.000 watts de potência cada. A baixo uma foto do pátio atual do porto:



Figura 7: Guindastes e Iluminação

Fonte: Site do Porto de Imbituba, 2006.

Além disso, esse pátio ainda conta com 5 *gates* de acesso e 252 tomadas para *reefers*. A estrutura atual deve ser triplicada em termos de retroárea e pátio e multiplicada muitas vezes em termos de capacidade em TEUs. Segue abaixo a imagem aérea destacando a área atual e a mais a diante uma aproximação do projeto conceitual, conforme as especificações apontadas pela SC Parcerias.



Figura 8: Estrutura atual do Porto de Imbituba.

Fonte: Elaboração própria com base em imagens via satélite, 2006.

Projeto Conceitual da ampliação do Porto:



Figura 9: Projeto conceitual do Porto de Imbituba.

Fonte: Elaboração própria com base em imagens via satélite, 2006.

Para a execução da obra de ampliação da estrutura deve haver uma série de etapas a serem seguidas, tais como a obtenção da área do empreendimento, implicando em desapropriação de alguns imóveis, a terraplenagem e dragagem e implantação de infraestrutura, superestrutura, sinalização, drenagem e obras de arte para os berços de atracação, retroárea, edificações, etc. Devem ser consideradas ainda a recuperação ou ampliação de calado, de molhes, de área para armazenagem, de cais/dolphin e instalação de equipamentos diversos.

4.5. VIABILIZAÇÃO DO PROJETO DE PPP: VIABILIZAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E REDUÇÃO DOS RISCOS

Todas as barreiras a execução da obra, inclusive as licenças ambientais estão sendo analisadas e devem ser resolvidas antes do lançamento do edital, como determina a lei federal das PPPs, como confirmado nas entrevistas realizadas na Autarquia.

Dessa forma ao ser lançado o edital o risco global do projeto é significativamente reduzido aumentando a atratividade do empreendimento.

Retomando os dados de custo obtidos junto à ‘Empreiteira A’, o custo para construção de 80 mil m² previstas para o Porto de Imbituba pode ser obtido ao calcular-se o custo do m² com base no custo de construção do projeto a que se teve acesso e depois multiplicar pela área a ser construída (ampliada) no Porto de Imbituba (de 40 mil m² para 100 mil m²). Esse cálculo atinge a marca dos 100 milhões de reais. Somando os equipamentos a serem adquiridos para operação no porto o valor total do projeto será de aproximadamente 120 milhões de reais.

Segue abaixo então um quadro que sintetiza o cálculo econômico-financeiro do empreendimento, desconsiderando a possibilidade de PPP, o que como será observado conduz à inviabilidade do projeto:

Simulação econômico-financeira do projeto do porto – sem contrapartidas

| Dados do Projeto | Valores |
|-------------------------------|------------------------|
| Duração do projeto (anos) | 30 |
| Investimento | 120.000.000,00 |
| Faturamento do porto/mês | 1.830.000 |
| Faturamento anual | 21.960.000,00 |
| Custo operacional anual | 7.686.000,00 |
| | |
| Índices de Viabilidade | Índices/valores |
| 1.Taxa retorno/ mês | 1,53% |
| | |

| | |
|--|----------------|
| 2. Taxa retorno/ano | 11,90% |
| 3. Receita Total (faturamento anual x 30 anos) | 658.800.000,00 |
| 4. Lucro Operacional (LO) (anual) | |
| LO = Receita Total – Custo Total | 14.274.000,00 |
| 5. Lucro Liquido anual (LL): (30% impostos) | 9.991.800,00 |
| 6. Rentabilidade do Investimento (RI ou TIR) | |
| Tir = Lucro Liquido / Investimento Total | 8,33% |
| 7. Pay Back (anos) | |
| Pay Back = Invest. Total/Lucro Liquido | 12,01 |

Quadro 6: Simulação econômico-financeira do projeto do porto – sem contrapartidas
 Fonte: Elaboração própria baseada em dados pesquisados, 2006.

Para melhor visualizar a análise de viabilidade do projeto é interessante compará-lo com outras possibilidades: Execução do projeto por meio de empreendimento privado, execução do projeto como PPP (nesse primeiro momento para avaliar a questão do risco, desconsiderando qualquer contraprestação); a taxa SELIC, a taxa básica da economia brasileira que define a taxa mínima de atratividade, e outros 3 projetos de grande porte que seriam a oportunidade de custo de investir-se nesse projeto. Com esses elementos chega-se ao quadro que segue:

| Projetos | Índice de Risco | Retorno do projeto - Desconsiderado o risco | TMA - Livre de risco | i % a.a Total | Prêmio de Risco | TMA com Risco |
|---------------------------|-----------------|---|----------------------|---------------|-----------------|---------------|
| Porto de Imbituba Privado | 16 | 8,3 | 13 | 24,3 | 16 | 29,0 |
| Porto de Imbituba PPP | 4 | 8,3 | 13 | 12,3 | 4 | 17,0 |
| Taxa Selic | 0 | 13 | 13 | 13,0 | 0 | 13,0 |
| Projeto alternativo 1 | 14 | 18 | 13 | 32,0 | 14 | 27,0 |
| Projeto alternativo 2 | 17 | 20 | 13 | 37,0 | 17 | 30,0 |
| Projeto Alternativo 3 | 21 | 22 | 13 | 43,0 | 21 | 34,0 |

Quadro 6: Análise de projetos.
 Fonte: Elaboração própria, 2006.

A partir do quadro elabora-se um gráfico, onde a simulação econômico-financeira pode ser melhor visualizada:

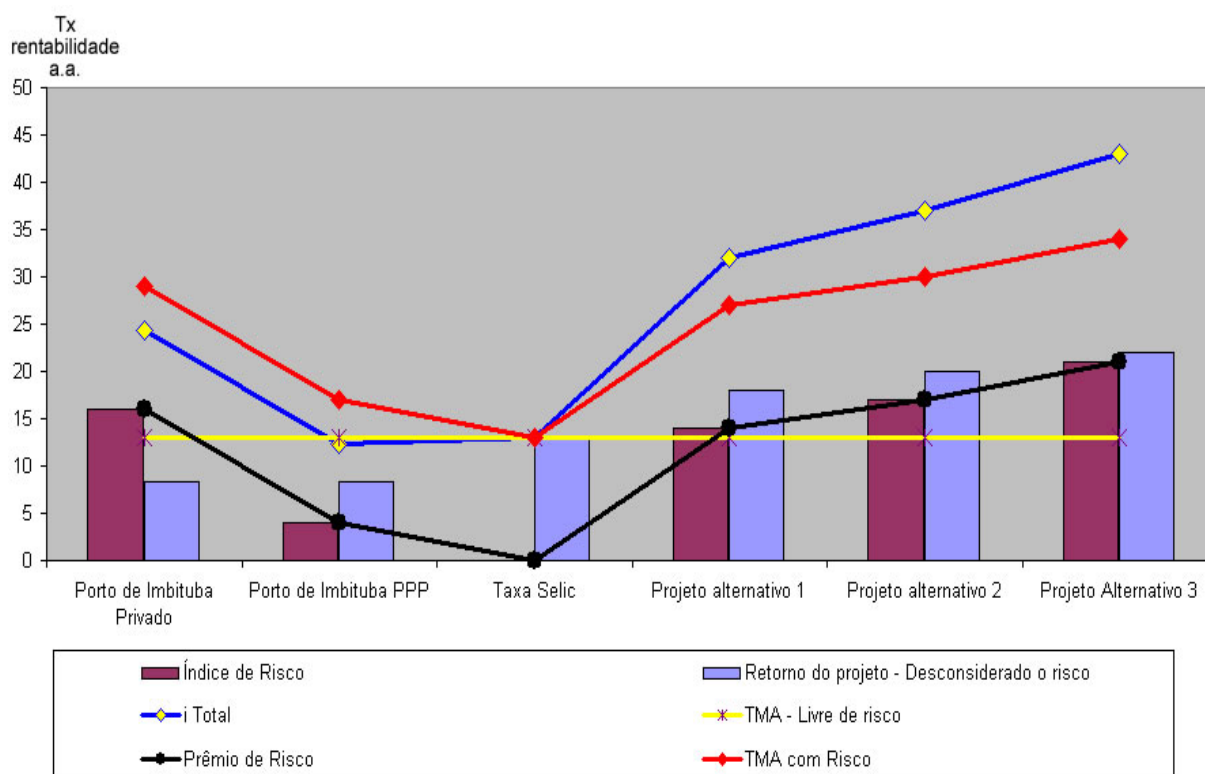


Gráfico 6: Taxa mínima de atratividade, risco e rentabilidade.
Fonte: elaboração própria, 2006.

Nesse caso ainda não é considerada a contrapartida do governo. Pode-se observar que nessa situação o projeto do porto não é economicamente viável, nem como investimento privado, nem como parceria público privada, visto que mesmo com um risco menor ele ainda está abaixo da TMA com risco e inclusive da TMA sem risco.

Para o projeto tornar-se atrativo ele deve ter uma rentabilidade ligeiramente superior a taxa mínima de atratividade considerando o risco. Segue abaixo um quadro que introduz a contrapartida do governo de forma a elevar a rentabilidade do projeto a um patamar de atratividade efetiva do projeto:

Simulação econômico-financeira do projeto do porto – com contrapartidas

| Dados do Projeto | Valores |
|-------------------------------|------------------------|
| Duração do projeto (anos) | 30 |
| Investimento | 120.000.000,00 |
| Faturamento do porto/mês | 3.230.000 |
| Faturamento anual | 38.760.000,00 |
| Custo operacional anual | 13.566.000,00 |
| Contraprestação mensal | 1.400.000,00 |
| índices de Viabilidade | Índices/valores |
| 1.Tx retorno/ mês | 2,69% |
| 2. Tx retorno/ano | 21,00% |

| | |
|--|------------------|
| 3. Receita Total (faturam anual x30) | 1.162.800.000,00 |
| 4. Lucro Operacional (LO) (anual) LO = Receita Total – Custo Total | 25.194.000,00 |
| 5. Lucro Liquido anual (LL): (30% impostos) | 17.635.800,00 |
| 6. Rentabilidade do Investimento (RI ou TIR) Tir = Lucro Liquido / Investimento Total | 14,70% |
| 7. Pay Back (anos) Pay Back = Invest. Total/Lucro Liquido | 6,80 |

Quadro 7: Simulação econômico-financeira do projeto do porto – com contraprestação
Fonte: Elaboração própria baseada em dados pesquisados, 2006.

| Projetos | Índice de Risco | Retorno do projeto - Desconsiderado o risco | TMA - Livre de risco | i% a.a. Total | Prêmio de Risco | TMA com Risco |
|---------------------------|-----------------|---|----------------------|---------------|-----------------|---------------|
| Porto de Imbituba Privado | 16 | 8,3 | 13 | 24,3 | 16 | 29,0 |
| Porto de Imbituba PPP | 4 | 14,7 | 13 | 18,7 | 4 | 17,0 |
| Taxa Selic | 0 | 13 | 13 | 13,0 | 0 | 13,0 |
| Projeto alternativo 1 | 14 | 18 | 13 | 32,0 | 14 | 27,0 |
| Projeto alternativo 2 | 17 | 20 | 13 | 37,0 | 17 | 30,0 |
| Projeto Alternativo 3 | 21 | 22 | 13 | 43,0 | 21 | 34,0 |

Quadro 8: Análise de projetos.
Fonte: Elaboração própria, 2006.

Agora pode ser observado no gráfico que segue a elevação da rentabilidade do projeto fazendo com que o ponto de atratividade situe-se acima da TMA considerando o risco.

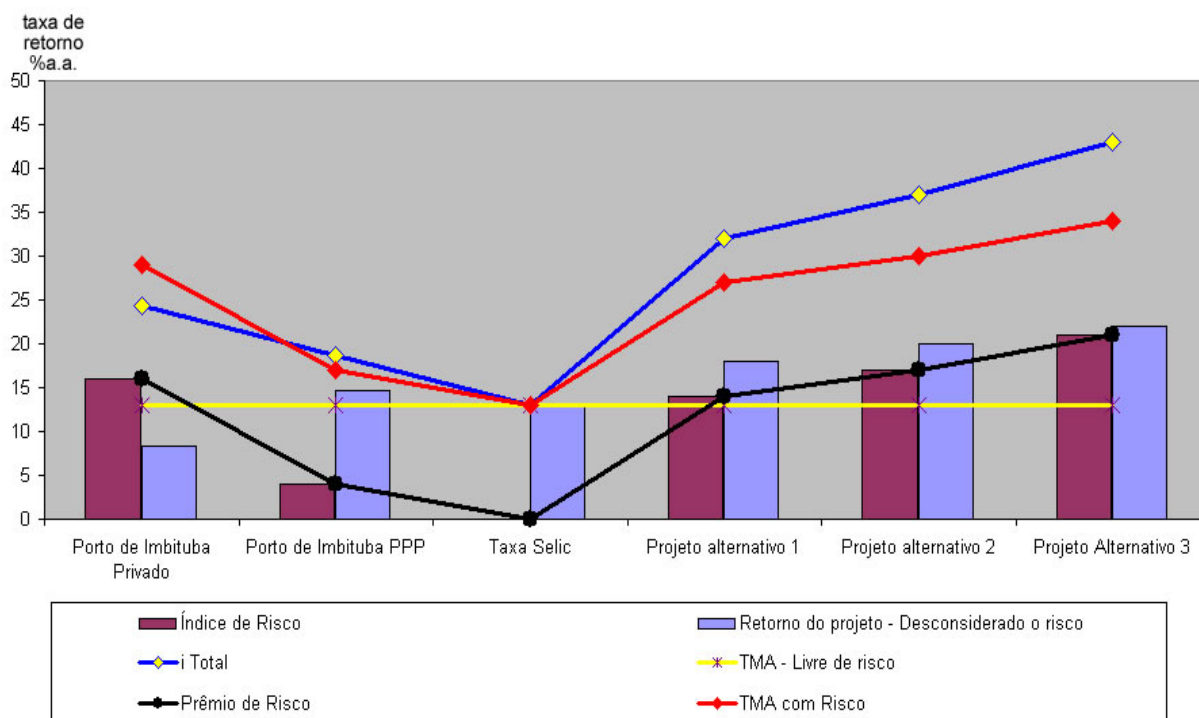


Gráfico 7: Taxa mínima de atratividade, risco e rentabilidade considerando PPP⁵² e contraprestação.
Fonte: elaboração própria, 2006.

É interessante notar que essa situação é muito interessante porque apesar de ter um retorno menor do que teria um projeto privado (ainda que inviável) este projeto por ser realizado em parceria com o governo e ter diversos riscos reduzidos, tornando-se viável. Com isso ganha a sociedade que deixa de pagar, ou paga menos pela prestação de um serviço (no caso empresários ou utilizadores do serviço do Porto) e ganha o governo que realiza uma obra pública importante para o desenvolvimento e os empreendedores que viabilizam um projeto lucrativo.

Existe então uma série de possibilidades de operacionalização da estrutura de contraprestações a ser realizada pelo governo a fim de tornar a equação econômico-financeira do projeto equilibrada: subvenção fiscal, contraprestação direta do governo, cobrança de tarifa aos usuários e ainda outras que podem ser desenvolvidas de acordo com a legislação vigente⁵³

Os detalhes técnicos do projeto certamente não são o foco do presente trabalho. Abordados os principais tópicos que diferenciam um projeto de PPP no Brasil e em Santa

⁵² Uma observação interessante a ser realizada é que à época da proposição do presente trabalho e no período do início dos estudos sobre o projeto de ampliação do porto não havia ainda a certeza da expansão do porto (como há neste momento), nem havia a proposta de tornar o porto de Imbituba uma PPP, dado que a concessão do porto estava acordada contratualmente até o ano de 2012. Porém o Porto foi estadualizado em dezembro de 2006, no meio da realização deste trabalho, e foi imputada à organização SC Parcerias a responsabilidade de lançar um edital para o projeto de parceria público-privada para o porto. A hipótese de viabilidade da modalidade contratual PPP foi evidenciada pela realidade, antes mesmo do presente trabalho consolidar tal proposta.

⁵³ Segue no anexo 1 a legislação federal sobre as PPPs, e no anexo 2 a legislação estadual.

Catarina, fica claro que no caso estudado, o Porto de Imbituba, demonstrada a sua viabilidade seria necessária a elaboração de um projeto para concorrer ao futuro processo licitatório.

Os editais são concorridos e os valores monetários envolvidos altíssimos, de forma que um bom projeto é fundamental para o sucesso do empreendimento, seja na modalidade de PPP ou qualquer outra.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou um tema relativamente novo, numa abordagem exploratória. Foram diversas as dificuldades enfrentadas na elaboração do mesmo. Contudo, trate-se de um tema interessantíssimo, acredita-se ser uma excelente oportunidade para o Brasil vencer sua grave limitação em termos de infra-estrutura e qualidade de serviços públicos.

A manutenção do patrimônio de grandes obras públicas em poder do setor público durante e após o término do prazo de concessão é, numa abordagem social, muito mais aceitável do que a privatização. Esse fator é um forte argumento no sentido de legitimação dessa modalidade contratual, o que é um ponto chave para o seu sucesso e consolidação.

Além disso, a parceria entre os setores público e privado é uma abordagem inovadora que pressupõe cooperação e sinergia, o que tende a gerar maior eficiência ao se aproveitar os pontos fortes de cada setor, desde que seja implementado de maneira séria e adequadamente regulamentada e fiscalizada. Felizmente, o disposto na legislação inspira confiança.

Observa-se, assim, que apesar das limitações impostas ao trabalho de pesquisa acredita-se que o resultado foi condizente com os objetivos propostos e resulta em uma contribuição consistente.

5.1. CONCLUSÕES

Conclui-se que as parcerias público-privadas são uma nova possibilidade de viabilização de empreendimentos no Brasil com diversas vantagens em relação às demais formas de implementação de serviços públicos e que por outro lado apresenta, neste momento inicial, algum risco quanto à consolidação e legitimação perante a sociedade.

É interessante no sentido de que o setor público não dispõe de recursos financeiros imediatos; implica de maneira geral em maior eficiência do setor privado; divide os riscos entre os setores público e privado.

No estado de Santa Catarina o governo vem trabalhando fortemente no sentido de promovê-las, em especial no setor de infra-estrutura, como no caso do Porto de Imbituba aqui abordado. O estado de Santa Catarina já possui todos os pré-requisitos para implementação de

projetos na modalidade de PPP e os primeiros projetos já estão em fase de implementação e outros editais serão lançados em breve, como o do Porto de Imbituba.

5.2. SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Esse tema é um muito interessante e desafiador. Dada a natureza exploratória do estudo há uma série de assuntos que poderiam ser aprofundados e que formariam um escopo suficiente para um estudo como um trabalho de conclusão de curso, teses e pesquisas.

Sugiro, em especial, a questão do impacto em termos de desenvolvimento econômico que pode ser gerado pelas PPPs no Brasil de maneira agregada, macroeconômica. Alternativamente, um estudo do impacto em termos de desenvolvimento econômico que seria gerado pela implementação de um projeto de PPP, como no caso do porto de Imbituba, que se não fosse essa modalidade contratual, muito provavelmente não seria viabilizado ou o projeto teria uma dimensão muito reduzida em relação ao ideal.

Outro trabalho interessante que poderia ser realizado é um levantamento de projetos que de tão inviáveis atualmente nem são cogitados, mas que via PPPs fossem de grande impacto e importância para o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil, numa abordagem de âmbito nacional e talvez até internacional.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. Disponível em < www.adib.org.br >. Acesso em 05/01/2006.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Disponível em < <http://www.bndes.gov.br/> > Acesso em 07/2006.

BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto (Org.). **A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações**. 2 ed. São Paulo. Florianópolis: Cortez e EDIUFSC, 2006.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 3ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

BOBBIO, Norberto: A via democrática. In **As ideologias e o poder em crise**. 4.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BORGES, Luiz. **Riscos e sua mitigação em financiamento de investimentos de infraestrutura em PPP – parceria público-privada** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

BROADBENT, Jane and LAUGHLIN, Richard. **Public private partnerships: an introduction**.

Accounting, Auditing & Accountability Journal; Volume: 16 Issue: 3; 2003 Conceptual Paper.

BUARQUE, Cristovam. **Avaliação econômica de projetos: uma apresentação didática**. 23ª reimpressão. Rio de Janeiro: Campos, 1984.

CAPOBIANCO, Eduardo. **PPP e licitações: pontos polêmicos** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

CARDOSO, André Guskow; PEREIRA, César A. Guimarães; SCHWIND, Rafael Wallbach. **As Leis estaduais de PPP e a lei 11.079/2004** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

CARR, Glenna. **Public-Private Partnerships: The Canadian Experience**. Presentation to the Oxford School of Project Finance. Oxford, England, 1998.

CASAROTTO FILHO, Nelson: **Anteprojeto industrial**: das estratégias empresariais à engenharia. Programa de pós-graduação em engenharia de produção (Doutorado em engenharia de produção), UFSC, 1995.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000

CASTRO, José Augusto Dias de; TIMM, Luciano Beneti (Orgs): **Estudos sobre as parcerias público-privadas**. São Paulo: IOB Thomson, 2006.

COMISSÃO EUROPÉIA, DIRETORIA-GERAL POLÍTICA REGIONAL: **Diretrizes para Parcerias Público-Privadas bem-sucedidas**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/ref_bibliograficas/index.htm> Bruxelas, 2003

DALMAZO, Renato Antonio: **A regulação como espaço da política pública**. Recife. V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, 5 - 7 de novembro de 2003.

DE OLIVEIRA, Fernão Justen. **Parceria público-privada**: novos postulados para a administração pública brasileira In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DUPAS, Gilberto (coordenador). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas sociais e políticas**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

ERIS, Ibrahim. **Financiamento dos projetos de PPP** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

EUROPEAN PARLIAMENT, **European Parliament resolution on public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions**. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+20061026+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN#sdocta12>>. Acesso em 28/12/2006.

FERREIRA, Gian Carlos Moreira; TOVAR, Antonio Carlos de Andrada. A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: o modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 209-230, Jun. 2006.

GARCIA, Manuel E.; VASCONCELLOS, Marco Antônio S.: **Fundamentos de Economia**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GARTENKRAUT, Michal. **Inovações e estruturação dos contratos – aspectos institucionais e econômicos** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. São Paulo: Record, 1999.

GIL, Antonio Carlos: **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo : Atlas, 2002

GITMAN, Lawrence J. E MADURA, Jeff. **Administração financeira**: uma abordagem gerencial. São Paulo: Perason Education, 2003.

JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): **Parcerias público-privadas**: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

KEYNES, John Maynard: **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

LEHMAN, Glen and TREGONING, Ian: **Public–Private Partnerships, Taxation and a Civil Society**. University of South Australia, Australia. The journal of corporate Citizenship; Autumn 2004;15;ABI/INFORM Global p. 77-89.

LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Luis Roberto. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINISTÉRIO do planejamento. Disponível em
< <http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm>.> Acesso em 07/2006.

MINISTÉRIO dos transportes. Disponível em < <http://www.transportes.gov.br/> > Acesso em 10/12/2006.

MINISTÉRIO dos transportes; Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. **Estudo de corredores bioceânicos**. (1996). Disponível em
<http://www.transportes.gov.br/bit/estudos/interligacoes/cap5.htm> acesso em 15/01/2007

NESTER, Alexandre Wagner. **O risco do empreendimento nas parcerias público-privadas** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Luiz Henrique Werneck. **Parcerias público-privadas: visões antagônicas, conflitos complexos, oportunidades pendentes** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Estudos Econômicos da OCDE Brasil**. Disponível em
< http://www.mte.gov.br/observatorio/Completo_OCDE.pdf > Acesso em 08/01/2007.

PEREIRA, César A. Guimarães. **Financiamento dos serviços de limpeza urbana: campo adequado para as parcerias público-privadas** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5.ed. Sao Paulo: Prentice-Hall, 2004.

PINTO, Marcos Barbosa. **Parcerias público-privadas: panorama da nova disciplina legislativa** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

POLTRONIERI, Renato: 2006. **Parceria público-privada “PPP”:** novo marco regulatório brasileiro. Documento eletrônico disponível em
< [www.demarest.com.br/anexos/ Parceria% 20Publico% 20Privada% 20-% 20NISHI.doc](http://www.demarest.com.br/anexos/Parceria%20Publico%20Privada%20-%20NISHI.doc) > Acesso em 08/2006.

PONGSIRI, Nutavoot: **Regulation and public-private partnerships**. International Journal of Public Sector Management; Volume: 15 Issue: 6; 2002 Conceptual Paper.

PORTAL da União Européia. **Livro verde sobre as parcerias público-privadas**. Disponível em < <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l22012.htm> > acesso em 23/12/2006.

PREFEITURA de Cuiabá. Disponível em
< http://www.cuiaba.mt.gov.br/noticias.jsp?id_noticia=2870 > Acesso em 07/2006.

PUCCINI, Abelardo de Lima. **Matemática financeira: objetiva e aplicada**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROSENBERG, Luís Paulo. **O enfoque multidisciplinar das Parcerias público-privadas** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

SANDRONI, Paulo (org.). **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Aspectos relativos à elaboração de Projetos nas parcerias público-privadas** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

SECRETARIA de Estado de desenvolvimento econômico de Minas Gerais. **Parcerias público-privadas (ppp) no estado de Minas Gerais**: novas modalidades para o Governo do estado, juntamente com o setor privado, beneficiar milhões de mineiros. Ed. Estado de Minas Gerais, 2005. Versão digital disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/>> Acesso em 14/01/2007.

SECRETARIA de Planejamento, Orçamento e Gestão – SPG de Santa Catarina. **Potencial de PPPs no estado de Santa Catarina**. Disponível em <www.spg.sc.gov.br> Acesso em 8/12/2007

SELLTIZ, et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E.P.U., ed da USP, 1974.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHUMPETER, Alois Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre Lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Tradução de Maria Sílvia Possas. Nova Cultural, 1997.

STUBER, Walter Douglas: **O programa Brasileiro de Parcerias Público-Privadas**. Revista Jurídica Consulex – fev. 2004. Ano IX n° 194 pág. 51-58.

TERCEIRA VIA: cooperação e desenvolvimento. Disponível em <<http://www.terceiravia.org.br/>> acesso em 12/12/2006

CONSELHO da União Européia
< <http://www.consilium.europa.eu/docCenter.asp?lang=pt&cmsid=245> > Acesso em 11/2006

TINBERGEN, Jan. **Desenvolvimento planejado**. Rio de janeiro: Zahar, 1967.

TOFFLER, Alvin. **Powershift: as mudanças no poder**. Rio de Janeiro: Record, 1990.

TRAFFORD, Sue and PROCTOR, Tony: **Successful joint venture partnerships: public-private partnerships**. International Journal of Public Sector Management; Volume: 19 Issue: 2; 2006 Research paper.

VILLARD, Henry H. **Economic development**. New York: Holt, Rinehart and Wiston, 1960.

ZYMLER, Benjamin. **As licitações no âmbito das parcerias público-privadas** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2005.

ANEXO 1 - LEI No 11.079 – Lei das PPPs

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI No 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Mensagem de veto
Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Art. 3o As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995. (Regulamento)

§ 1o As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas. (Regulamento)

§ 2o As concessões comuns continuam regidas pela Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3o Continuam regidos exclusivamente pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

Art. 4o Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Capítulo II

DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 5o As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3o e 5o do art. 56 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

§ 1o As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2o Os contratos poderão prever adicionalmente:

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

- I – ordem bancária;
- II – cessão de créditos não tributários;
- III – outorga de direitos em face da Administração Pública;
- IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
- V – outros meios admitidos em lei.

Parágrafo único. O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

Parágrafo único. É facultado à Administração Pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível de serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

Capítulo III

DAS GARANTIAS

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

- I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;
- II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Capítulo IV

DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Art. 9o Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1o A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2o A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3o A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4o Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5o A vedação prevista no § 4o deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Capítulo V

DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1o do art. 4o da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

Art. 11. O instrumento convocatório conterà minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – (VETADO)

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1o Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2o O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2o (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Capítulo VI

DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: (Vide Decreto nº 5.385, de 2005)

I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1o O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II – Ministério da Fazenda;

III – Casa Civil da Presidência da República.

§ 2o Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3o Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4o Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no caput deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5o O órgão de que trata o caput deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6o Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4o desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5o deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o caput do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Art. 16. Ficam a União, suas autarquias e fundações públicas autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§ 1o O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2o O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3o Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4o A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5o O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6o A integralização com bens a que se refere o § 4o deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7o O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4o da Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1o O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2o A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei no 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 3o Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Art. 18. As garantias do FGP serão prestadas proporcionalmente ao valor da participação de cada cotista, sendo vedada a concessão de garantia cujo valor presente líquido, somado ao das garantias anteriormente prestadas e demais obrigações, supere o ativo total do FGP.

§ 1o A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§ 2o O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas.

§ 3o A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4o No caso de crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público, a garantia poderá ser acionada pelo parceiro privado a partir do 45o (quadragésimo quinto) dia do seu vencimento.

§ 5o O parceiro privado poderá acionar a garantia relativa a débitos constantes de faturas emitidas e ainda não aceitas pelo parceiro público, desde que, transcorridos mais de 90 (noventa) dias de seu vencimento, não tenha havido sua rejeição expressa por ato motivado.

§ 6º A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§ 7º Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

Art. 19 O FGP não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 20. A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os cotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

Art. 21. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Capítulo VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003, às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

Art. 24. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

Art. 26. O inciso I do § 1º do art. 56 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 56

§ 1º

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

....." (NR)

Art. 27. As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, sendo que para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, essa participação não poderá exceder a 80% (oitenta por cento).

§ 1º Não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico ou 90% (noventa por cento) nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I – entidades fechadas de previdência complementar;

II – empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, entende-se por fonte de recursos financeiros as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente.

§ 3º (VETADO)

Art. 29. Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, na Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, na Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000 - Lei dos Crimes Fiscais, no Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967, e na Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Bernard Appy

Nelson Machado

ANEXO 2 - LEI Nº 12.930, Lei das PPPs de Santa Catarina

Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, em exercício,

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DO OBJETO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Art. 1º Fica instituído o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito dos poderes do Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica a todos os órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado de Santa Catarina.

CAPÍTULO II DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Seção I

Conceito e Princípios

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público-privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, ao partícipe privado, observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia;

IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V - transparência dos procedimentos e das decisões;

VI - repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos partícipes em gerenciá-los; e

VII - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria.

Seção II

Do Objeto

Art. 3º Pode ser objeto de parceria público-privada:

I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;

II - o desempenho de atividade de competência da administração pública, precedido ou não da execução de obra pública;

III - a execução de obra para a administração pública; e

IV - a execução de obra para sua alienação, locação ou arrendamento à administração pública.

§ 1º As modalidades contratuais previstas nesta Lei, bem como as demais modalidades de contratos previstas na legislação em vigor, poderão ser utilizadas individual, conjunta ou concomitantemente em um mesmo projeto de parceria público-privada, podendo submeter-se a um ou mais processos de licitação.

§ 2º Nas concessões e permissões de serviço público, a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, como garantia de complementação de um faturamento mínimo estabelecido no contrato, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração.

§ 3º A administração pública também poderá estabelecer índices de faturamento máximo nas concessões e permissões de serviço público, caso em que os valores excedentes reverterão ao Tesouro Estadual a título de receita patrimonial.

§ 4º Nas hipóteses de execução de obra, ao término da parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel caberá à administração pública, independentemente de indenização, salvo disposição contratual em contrário.

Seção III

Das Regras Específicas

Art. 4º São cláusulas necessárias dos contratos de parceria público-privada:

I - prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos realizados, limitado a trinta anos;

II - as penalidades aplicáveis à administração pública e ao parceiro privado para a hipótese de inadimplemento das obrigações contratuais;

III - as hipóteses de extinção antes do advento do prazo contratual, bem como os critérios para o cálculo e pagamento das indenizações devidas; e

IV - o compartilhamento com a administração pública, nos termos previstos no contrato, dos ganhos econômicos decorrentes da alteração das condições de financiamento.

Seção IV

Da Remuneração

Art. 5º A contraprestação da administração pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I - pagamento em dinheiro;

II - cessão de créditos não tributários;

III - outorga de direitos em face da administração pública;

IV - outorga de direitos sobre bens públicos; ou

V - outros meios admitidos em lei.

§ 1º A remuneração do parceiro privado poderá sofrer atualização periódica com base em fórmulas paramétricas, conforme previsto no edital de licitação.

§ 2º Os contratos previstos nesta Lei poderão prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade previamente definidos.

§ 3º A liberação dos recursos orçamentário-financeiros e os pagamentos efetuados para cumprimento do contrato com o parceiro privado terão precedência em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela administração pública, excluídas aquelas existentes entre entes públicos e observado o disposto no art. 9º da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 4º Não se aplica à licitação destinada à contratação de que trata esta Lei, o disposto na alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção V

Das Garantias

Art. 6º Observadas a legislação pertinente e a responsabilidade fiscal, em particular, quando for o caso, o art. 40 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, fica a administração pública autorizada a conceder garantias para cumprimento de obrigações assumidas pelo parceiro privado em decorrência de contratos de parceria público-privada.

Art. 7º O contrato de parceria público-privada poderá prever que os empenhos relativos às contraprestações devidas pela administração pública possam ser liquidados em favor da instituição que financiou o projeto de parceria, como garantia do cumprimento das condições do financiamento.

Parágrafo único. O direito da instituição financeira limita-se à habilitação para receber diretamente o valor verificado pela administração pública na fase de liquidação, excluída sua legitimidade para impugná-lo.

Art. 8º Para o cumprimento das condições de pagamento originárias dos contratos administrativos decorrentes de parceria público-privada será admitida a vinculação de receitas e instituição ou utilização de fundos especiais, desde que previsto em lei específica.

Art. 9º Para concessão de garantia adicional ao cumprimento das obrigações assumidas pela administração pública, fica o Estado autorizado a integralizar recursos, na forma que dispuser ato do Poder Executivo, em Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privadas criado por instituição financeira.

§ 1º A integralização a que se refere o *caput* poderá ser realizada com os seguintes recursos públicos:

- I - dotações consignadas no orçamento e créditos adicionais;
- II - transferência de ativos não financeiros; e
- III - transferência de bens móveis e imóveis, observado o disposto em lei.

§ 2º A integralização de recurso no Fundo Fiduciário mediante a transferência de ações de companhias estatais ou controladas pela administração pública, nos termos do inciso II do § 1º, não poderá acarretar a perda do controle acionário do Estado.

CAPÍTULO III

DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, observado o seguinte:

I - o edital indicará expressamente a submissão da licitação e do contrato às normas desta Lei;

II - a concorrência será promovida no regime de pré-qualificação; e

III - no edital de licitação, poderá se exigir:

a) garantias de proposta e de execução de contrato superiores às estabelecidas na legislação em vigor, desde que compatível com o ônus decorrente do seu descumprimento;

b) que o licitante apresente promessa de financiamento, por empresas ou instituições financeiras que atendam aos requisitos de solidez e segurança definidos no edital;

c) como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor constitua sociedade de propósito específico para implantar ou gerir seu objeto, bem como a adoção de contabilidade e demonstração financeira padronizadas;

d) prever que o licitante vencedor deva ficar encarregado da elaboração do projeto pertinente ao objeto da licitação ou admitir a apresentação de projeto alternativo no procedimento licitatório;

e) facultar a adoção da arbitragem para solução dos conflitos decorrentes da execução do contrato.

Art. 11. A licitação, após a fase de pré-qualificação e desde que previsto no edital, observará os seguintes procedimentos:

I - a administração pública receberá propostas técnicas dos licitantes, podendo solicitar as adequações que reputar conveniente para atendimento do interesse público, até que as propostas sejam consideradas satisfatórias;

II - será fixado no edital prazo suficiente e razoável para atendimento das solicitações da administração;

III - encerrada a fase de adequação das propostas técnicas, a administração pública receberá as propostas de preço dos licitantes;

IV - os licitantes poderão apresentar novas e sucessivas propostas de preço até a proclamação do vencedor, nas condições e prazos previstos no edital;

V - o edital poderá limitar o direito de apresentação de novas e sucessivas propostas de preços aos licitantes que se situarem em intervalo definido no edital a partir da proposta inicialmente classificada em primeiro lugar; e

VI - não existindo pelo menos três propostas situadas no intervalo previsto no edital, os autores das três melhores propostas poderão oferecer novas e sucessivas propostas de preço.

Art. 12. Para julgamento das propostas, podem ser adotados os seguintes critérios:

I - menor valor de tarifa;

II - melhor técnica; e

III - menor contraprestação da administração pública.

§ 1º Os critérios de julgamento previstos neste artigo poderão ser combinados.

§ 2º A administração pública poderá adotar, como critério de desempate, demonstração da responsabilidade social dos licitantes.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13. Ato do Poder Executivo instituirá órgão gestor, vinculado ao Gabinete do Governador, com a finalidade de fixar procedimentos para contratação de parcerias

público-privadas no âmbito da administração pública e definir as atividades, obras ou serviços considerados prioritários para serem executados sob o regime de parceria, integrado pelos seguintes membros:

I - Secretário de Estado da Casa Civil;

II - Secretário de Estado da Fazenda;

III - Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Secretário de Estado da Infra-estrutura;

V - Secretário de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente;

VI - Procurador Geral do Estado;

VII - Consultor Geral do Estado; e

VIII - até três membros de livre escolha do Chefe do Poder Executivo.

Art. 14. A abertura de processo licitatório para contratar parceria público-privada está condicionada ao cumprimento das seguintes regras:

I - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

II - demonstração da origem dos recursos para seu custeio;

III - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e

IV - avaliação e autorização do órgão gestor de que trata o art. 13.

§ 1º Para efeito do atendimento dos incisos I e II, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 2º A comprovação referida no § 1º conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 1º.

Art. 15. O órgão central de contabilidade do Estado editará normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parcerias público-privadas.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Aplica-se às parcerias público-privadas o disposto na Lei federal nº 8.666, de 1993, e, no caso de concessões e permissões de serviços públicos, o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e na Lei federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995, no que não contrariar esta Lei.

Art. 17. A superveniência de lei federal instituindo normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública, suspende a eficácia dos dispositivos incompatíveis contidos na presente Lei.

Art. 18. A presente Lei será regulamentada pelo Poder Executivo em até cento e oitenta dias após a sua promulgação.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 04 de fevereiro de 2004

VOLNEI JOSÉ MORASTONI
Governador do Estado, em exercício

